

ACADEMIE DE PARIS. — FACULTE DE DROIT

THÈSE
POUR LE
DOCTORAT EN DROIT

PAR

YVES LE DANTEC
DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

né le 28 Mai 1908 à Brest

(soutenue publiquement le 15 Décembre 1932)

L'Initiative Populaire
le Referendum et le Plébiscite
dans le Reich
et les pays Allemands

Le Président de Thèse :
Joseph BARTHELEMY

ASSOCIATION DES HAUTES ÉTUDES

28, Rue de Sévigné, PARIS

1932



Digitized by the Internet Archive
in 2026

L'Initiative Populaire
le Referendum et le Plébiscite
dans le Reich et les Pays Allemands

ACADEMIE DE PARIS. — FACULTE DE DROIT

THÈSE
POUR LE
DOCTORAT EN DROIT

PAR
YVES LE DANTEC
DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

**L'Initiative Populaire
le Referendum et le Plébiscite
dans le Reich
et les pays Allemands**

Le Président de Thèse :
Joseph BARTHELEMY

ASSOCIATION DES HAUTES ÉTUDES
28, Rue de Sévigné, PARIS

1932

La Faculté n'entend donner ni approbation, ni improbation au texte des thèses qui lui sont soumises.



TABLE DES MATIERES

PREMIERE PARTIE

L'initiative populaire, le referendum et le plébiscite
dans la constitution de Weimar.

CHAPITRE PREMIER. — L'introduction de l'initiative populaire
du referendum et du plébiscite dans la constitution
allemande du 11 août 1919.

§ 1. La législation directe du peuple et l'opinion
publique allemande avant la révolution.

§ 2. La révolution de novembre et le gouver-
nement direct.

§ 3. Les divers projets de constitution.

§ 4. Les débats à l'Assemblée nationale de
Weimar.

CHAPITRE II. — L'initiative populaire.

§ 1. Objet de l'initiative populaire : les lois ordi-
naires, les lois constitutionnelles; les lois de budget,
de traitements et d'impôts.

§ 2. Procédure : l'admission, l'inscription,
l'intervention du Reichstag.

CHAPITRE III. — L'initiative referendum.

§ 1. Objet de l'initiative referendum : l'article 73
§ 4; la ratification des traités et ordonnances.

§ 2. Procédure : l'ajournement de la publication
et la déclaration d'urgence; la demande de refe-
rendum.

§ 3. Les applications de l'initiative referendum;
le plan Dawes, les lois de revalorisation, les accords
de Locarno, le plan Young; la loi sur le duel.

CHAPITRE IV. — Le referendum et le plébiscite.

§ 1. Le referendum présidentiel : objet, procédure, possibilités d'application.

§ 3. Le referendum de partage : Reichstag et Reichsrat. Lois constitutionnelles, loi de budget, lois ordinaires. Possibilités d'application.

§ 3. Le referendum sur initiative populaire et sur initiative referendum. Objet, procédure ; l'article 75.

§ 4. La déposition du président du Reich par plébiscite : le président du Reich et le Reichstag ; le plébiscite et ses conséquences.

§ 5. Le Reichstag peut-il abroger une loi votée par referendum ?

DEUXIEME PARTIE

L'initiative populaire et le referendum dans la vie politique allemande depuis 1919.

CHAPITRE PREMIER. — L'expropriation sans indemnité des maisons princières.

§ 1. Les accords entre les pays et les maisons
princières : les Hohenzollern ; Saxe, Bavière,
Wurtemberg et Bade ; les huit maisons princières
de Thuringe ; les deux Mecklembourg ; Hesse,
Oldenbourg, Lippe, etc... ; les princes dépossédés
et les souverains médiatisés.

§ 2. Les débats au Reichstag en décembre 1925.
Les propositions démocrate et communiste ; le
discours de Scheidemann.

§ 3. L'initiative populaire d'expropriation sans
indemnité ; le projet communiste et la social-dé-
mocratie.

§ 4. Les tentatives de compromis au Reichstag :
les efforts des partis moyens.

§ 5. La campagne politique pour l'initiative
populaire : la presse — article de M. Löbe ; les
partis politiques et l'initiative.

§ 6. Le Reichstag entre l'initiative populaire et
le referendum : Chute du cabinet Luther, projet
de compromis du cabinet Marx.

§ 7. Le referendum du 20 juin 1926 : les partis
politiques, le clergé, l'intervention du maréchal
président ; l'échec du referendum.

§ 8. Les accords avec les maisons princières
depuis le referendum, l'échec du compromis au
Reichstag, l'accord avec les Hohenzollern, les
procès de Thuringe.

CHAPITRE II. — La revalorisation et la loi d'étranglement.

§ 1. Le vote des lois de revalorisation de juillet
1925 : attitude du parti national allemands ; le
docteur Best.

§ 2. L'initiative populaire de la ligue des épar-
gnants et du docteur Best. Opposition des milieux
économiques.

§ 3. La loi d'étranglement : les « éclaircissements » du docteur Külz.

§ 4. Le refus d'admission de l'initiative Best : ses motifs et l'interprétation extensive de l'article 73, § 4.

§ 5. L'initiative de la « communauté de travail du Reich » ; le refus d'admission.

CHAPITRE III. — Le croiseur cuirassé A.

§ 1. Le vote du budget de la Reichswehr pour 1928 : l'opposition du Reichsrat et les promesses du général Groener.

§ 2. La décision du gouvernement Müller et l'initiative communiste : attitude de la social-démocratie, agitation communiste ; échec de l'initiative.

§ 3. Le gouvernement aurait-il dû admettre l'initiative communiste ? Le texte de la loi d'initiative populaire était-il conforme à la constitution et au principe de la séparation des pouvoirs ?

CHAPITRE IV. — Le plan Young et la loi de libération.

§ 1. Le plan Young et l'opinion allemande : la presse nationaliste et la presse catholique ; attitude des experts ; les accords de la Haye.

§ 2. L'initiative populaire sur la loi de libération ; l'admission de l'initiative Hugenberg-Seldte ; attitude du gouvernement du Reich, les discours ministériels ; les partis politiques ; intervention du maréchal von Hindenburg ; succès de l'initiative.

§ 3. Le Reichstag et la loi de libération ; la loi de libération était-elle conforme à la constitution ? La politique étrangère et le gouvernement direct du peuple.

§ 4. Le referendum du 22 décembre 1929 : son échec ; la notification du plan Young et des accords de la Haye par le Reichstag ; demande d'ajournement, déclaration d'urgence.

§ 5. Les fonctionnaires et la loi de libération : les déclarations de M. Braun et les décisions de la Haute Cour de Justice.

APPENDICE. — L'élection présidentielle de 1932 et la demande de plébiscite de l'ordre de la « Jeune Allemagne ».

TROISIEME PARTIE

L'initiative populaire et le referendum dans les pays du Reich.

CHAPITRE PREMIER. — La République de Prusse.

§ 1. La constitution prussienne du 30 novembre 1920 : la constitution provisoire du 20 mars 1919 ; les débats de la Constituante.

a) L'initiative populaire : objet, procédure.

b) Le referendum : la loi d'initiative populaire du Landtag ; dissolution du Landtag.

§ 2. Le referendum du 9 août 1931 sur la dissolution du Landtag : initiative du Casque d'acier. Attitude du gouvernement prussien.

CHAPITRE II. — Bavière, Saxe et Wurtemberg.

§ 1. La République de Bavière.

a) L'initiative populaire et le referendum dans la constitution du 14 août 1919.

b) Le referendum du 6 avril 1924 : modification de la constitution et création d'un président d'Etat.

§ 2. L'Etat libre de Saxe.

a) La constitution du 1^{er} novembre 1920 : initiative populaire et referendum.

b) L'initiative populaire et la vie politique en Saxe : demandes de dissolution du Landtag en 1922 et 1932.

§ 3. L'Etat populaire de Wurtemberg ; la constitution du 25 septembre 1919 et la loi du 9 août 1923.

CHAPITRE III. — L'initiative populaire et le referendum dans les autres pays du Reich.

§ 1. Le referendum constitutionnel obligatoire en Bade et en Hesse.

a) Bade. La constitution du 21 mars 1919. Le referendum sur cette constitution.

b) Hesse. La constitution du 17 mars 1921.

Le referendum du 5 décembre 1926. La loi du 18 mars 1930.

§ 2. L'Etat libre de Thuringe.

§ 3. Les villes Hanséatiques.

a) Hambourg : Sénat et bourgeoisie.

b) Brême.

c) Lübeck.

§ 4. Les deux Mecklembourg.

a) Mecklembourg Schwerin.

b) Mecklembourg Strelitz.

§ 5 Brunswick, Anhalt et Oldenbourg.

§ 6. Les deux Lippe.

CONCLUSION. — Les causes de l'échec de la législation directe du peuple dans le Reich et les pays allemands.

APPENDICE. — Loi du 27 juin 1921 sur l'initiative populaire et le referendum.

BIBLIOGRAPHIE

1° OUVRAGES D'ENSEMBLE ET COMMENTAIRES

ANSCHÜTZ. — *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*, 13^e édition. Berlin 1930.

ARNDT. — *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*, 3^e édition, Berlin et Leipzig 1927.

BAZILLE. — *Die Verfassung Württembergs*, 5^e édition, Stuttgart 1929.

BERICHTE und Protokolle des 8. Ausschusses der Nationalversammlung, Berlin 1920.

BREDT. — *Der Geist der Deutschen Reichsverfassung*, Berlin 1924.

Das Werk des Herrn Preuss oder wie soll eine Reichsverfassung nicht aussehen. Berlin 1919.

BRUNET. — *La constitution allemande du 11 Août 1919*. Préface de M. Joseph Barthélémy, 1921.

BÜHLER. — *Die Reichsverfassung vom 11. August 1919*, 2^e édition. Berlin, 1927.

CONTELLI. — *Die direkte Volksgesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung*. Thèse Francfort, 1920.

CURTIUS. — *Über die Einführung von Volksinitiative und Volksreferendum in die neuen Verfassungen der deutschen Staaten*, Heidelberg, 1919.

DUBOIS. — *La constitution de l'Empire allemand*. Préface de M. Larnau de.

EBERS. — *Die Verfassung der Deutschen Reiches vom 1. August 1919*. Berlin 1919.

Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches, publié par la réunion « Recht und Wirtschaft », Berlin 1919.

FETZER. — *Das Referendum im deutschen Staatsrecht*, Stuttgart 1923.

FINGER. — *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Stuttgart 1923.

FREYTAGH-LORINGHOVEN (von). — *Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit*. München 1924.

GEBHARD. — *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*. München 1932.

GIESE. — *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, 7^e édition. Berlin 1926.

Die preussische Verfassung, 2^e édition. Berlin 1926.

HARTWIG. — *Volksbegehren und Volksentscheid im deutschen und österreichischen Staatsrecht*. Berlin-Charlottenbourg 1930.

HATSCHKE. — *Deutsches und preussisches Staatsrecht*. Berlin 1931.

Ausserpreussisches Staatsrecht. Berlin 1926.

HEILFRON. — *Die deutsche Nationalversammlung*. 8 volumes, 1920.

HEMPEL. — *Probleme der direkten Volksgesetzgebung im deutschen Staatsrecht*, Leipzig 1927.

HOFMANN. — *Das Plebiszit als Korrektiv der Wahlen*. Berlin 1884.

HÜBRICH. — *Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches*. Greifswald 1921.

INHOFFEN. — *Die Volksinitiative in den modernen Staatsverfassungen*, München-Gladbach 1922.

- KAISENBERG. — *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, Berlin 1926.
- KAUTSKY. — *Das Erfurter Programm*, 17^e édition. Stuttgart 1922.
Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie. Stuttgart 1893.
- KELSEN. — *Allgemeine Staatslehre*. Berlin 1925.
- KULLMANN. — *Sinn und Gestaltung der Volksabstimmungen im deutschen Landesstaatsrecht*. Thèse Heidelberg 1926.
- JAN (VON). — *Das Reichsgesetz über den Volksentscheid*.
- LAMMERS-SIMON. — *Die Rechtssprechung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich*. I : 1920-1929. II : 1929.
- LIERMANN. — *Das deutsche Volk als Rechtsbegriff im Rechtsstaatsrecht der Gegenwart*. Berlin et Bonn 1927.
- LOENING. — *Die Verfassung des Landes Thüringen*, 3^e édition. Weimar 1925.
- MEISSNER. — *Das Staatsrecht des Reiches und seiner Länder*. Berlin 1920.
- NAWIASKY. — *Die Grundgedanken der Reichsverfassung*. München 1920.
- PÄTZSCH-HEFFTER. — *Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919*, 3^e édition. Berlin 1928.
- POHL. — *Die Auflösung des Reichstags*. Stuttgart 1921.
- PREUSS. — *Entwurf der künftigen Reichsverfassung mit Denkschrift*, publié par le ministère de l'Intérieur. Berlin 1919.
Deutschlands republikanische Verfassung, 2^e édition. Berlin 1923.
- RITTINGHAUSEN. — *Die direkte Gesetzgebung durch das Volk*. Zürich, 5^e édition, 1893.
La législation directe et ses adversaires. Bruxelles 1852.

RUTHENBERG. — *Verfassungsgesetze des Deutschen Reiches und der deutschen Länder*. Berlin 1926.

SCHMITT. — *Volksentscheid und Volksbegehren*. Berlin 1927.
Verfassungslehre. Leipzig 1928.

SIGNOREL. — *Le referendum législatif*. Toulouse 1893.

SIMONIS. — *Volksbegehren und Volksentscheid nach der Reichsverfassung und der Mecklemburg-schwerinschen Verfassung*. Thèse Rostock 1923.

STIER SOMLO. — *Die Vereinigten Staaten von Deutschland; ein Entwurf mit Begründung*. Tübingen 1919.
Deutsches Reiches- und Landesstaatsrecht. Berlin 1924.

TRIEPEL. — *Quellenangabe zum deutschen Reichsstaatsrecht*, 5^e édition. Tübingen 1931.

VERMEIL. — *La constitution de Weimar et la démocratie allemande*. Paris 1923.

WITTMAYER. — *Die Weimar Reichsverfassung*. Tübingen 1923.

2° BROCHURES ET ARTICLES DE REVUES
ET PERIODIQUES

ALTENBERG. — *Gebietsänderung im Innen des Reiches nach der Verfassung des Deutschen Reiches von 11. August 1919. Archiv des öffentlichen Rechts. 1921, nouvelle série, tome I, page 173.*

APEL. — *Volksbegehren und Beamtenpflichten. Reichsverwaltungsblatt, 1930, page 757.*

APELT. — *Die Entwicklung des öffentlichen Rechts im Freistaat Sachsen in den Jahren 1923-1930. Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1932, tome 19, page 34.*

Die sächsische Regierungskrise und ihre staatsrechtliche Bedeutung. Archiv des öffentl. Rechts 1924. Nouvelle série, tome 6, page 107.

Die Wahlrechtsentscheidung des Staatsgerichtshofs und die letzte Regierungsbildung im Freistaat Sachsen. Archiv des öffentl. Rechts 1930. Nouvelle série, tome 18, page 121.

BILFINGER. — *Verfassungsumgehung. Betrachtung zur Auslegung der Weimarer Verfassung. Archiv des öffentl. Rechts 1926, nouvelle série, tome 11, page 163.*

Der Streit um das Panzerschiff A und die Reichsverfassung. Archiv des öffentl. Rechts 1929. Nouvelle série, tome 16, page 416.

BEST. — *Das Volksbegehren zur Aufwertung und Anleihe ablösung. Deutsche Juristen Zeitung 1926, page 991; Juristische Wochenschrift 1926, page 1654.*

BLEYER. — *Staatsbürgerrechte und Beamtenpflichten. Deutsche Juristen Zeitung 1930, page 13.*

- BLUME (von). — *Die Verfassung Württenbergs vom 25. September 1919. Jahrbuch des öffentl. Rechts*, tome 9, page 172.
- BRANDIS. — *Zuständigkeit des Wahlprüfungsgerichtes beim Volksentscheid. Deutsches Juristen Zeitung* 1929, page 1653.
- BREDT. — *Volksbegehren. Preussische Jahrbücher*. Tome 220, page 1.
Die Fürstenabfindung. Juristische Rundschau 1926, page 485.
Die Vermögensauseinandersetzung zwischen dem preussischen Staate und dem Königshause. Berlin 1925.
- BRÜCKNER. — *Die mecklenburgische Verfassungsfrage seit dem Jahre 1913. Jahrbuch des öffentl. Rechts*, tome 9, page 219.
- BÜHLER. — *Recht und Unrecht in die Frage der Fürstenabfindung. Die wahre Tendenz des Kompromissentwurfs. Berlin* 1926.
Verdrängung der Demokratie durch Bürokratie und Korporationenstaat. Deutsche Juristen Zeitung 1931, page 590.
- CRAUSHAAR (von). — *Die Behandlung von Reichsratseinsprüchen im Reichstag und Geschäftsordnungsfragen. Archiv des öffentl. Rechts. Nouvelle série*, tome 10, page 373.
- CURTI. — *Der Weltgang des Referendums. Archiv des öffentl. Rechts* 1912, tome 28, page 1.
- EICHHOFF. — *Die Auseinandersetzung mit dem ehemaligen Königshause. Deutsche Juristen Zeitung* 1926.
Aus dem preussischen Landtage. Deutsche Juristen Zeitung 1930, page 1378 ; 1931 page 1074.
- ERKELENZ. — *Zur gesetzlichen Regelung der Fürstenabfindung. Hilfe* 1926, page 230.
- EVERLING. — *Recht oder Raub in Republik? Die Wahrheit über die Fürstenabfindung. Berlin* 1926.

Der amtliche Kampf gegen die Freiheit. Beschwerden über amtliche Agitation, amtliche Sabotage. Berlin 1929.

FALCK. — *Volksbegehren und Beamtenpflichten.* Reichverwaltungsblatt 1929, page 710.

FINGER. — *Deutsche Juristen Zeitung* 1928, page 1369.
Deutsche Juristen Zeitung 1928, page 1369.

FREYTAGH-LORINGHOVEN (von). — *Reichsverfassung und Staatspraxis. Zeitschrift für Politik*, tome 15, page 223.

FRIEDMANN. — *Fürstenabfindung und Zuständigkeitsfrage. Ein Rechtsgutachten*, Berlin 1926.
Der Kompromissantrag « Schulte und Genossen » und das Volksbegehren. Offener Brief gerichtet an Paul Læbe. Berlin 1926.

FRÖHLICH. — *Keinen Pfennig den Fürsten !* Berlin 1926.

GLUM. — *Die Grenzen der Volksgesetzgebung nach Art. 73 der Reichsverfassung.* Juristische Wochenschrift 1929, page 1099.

GMELIN. — *Referendum, Handbuch der Politik*, 3^e édition, livre 3, page 71. Berlin 1921.

Verfassungsentwicklung und Gesetzgebung in Hessen von 1913 bis 1919. Jahrbuch des öffentl. Rechts 1920, tome 9, page 204.

Die hessische Verfassung und Gesetzgebung von 1920. Jahrbuch des öffentl. Rechts 1921, tome 10, page 301.

Bericht über die Gesetzgebung in Hessen in den Jahren 1921. Jahrbuch des öffentl. Rechts 1924, tome 12, page 113.

Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Hessen von 1923, bis Ende 1928. Jahrbuch des öffentl. Rechts 1929, tome 17, page 175.

Die Verlängerung der Legislaturperiode des hessischen Landtags in ihrer verfassungsrechtlichen Bedeutung. Archiv des öffentl. Rechts 1930, nouvelle série, tome 19, page 270.

HARTMANN. — *Die erforderliche Beteiligungsziffer beim Volksentscheid. Reichsverwaltungsblatt 1930, page 227.*

Kann ein Volksentscheid durch einen Beschluss des Reichstages wieder aufgehoben werden? Leipziger Zeitschrift für öffentl. Recht 1930.

HEINIG. — *Fürstenabfindung? Ein Lesebuch zum Volksentscheid. Berlin 1926.*

HÜFNER. — *Warum ist die Entscheidung des Reichsministers des Innen die den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens zurückweist, unanfechtbar? Leipziger Zeitschrift für öffentl. Recht 1927, page 878.*

JAKOBI. — *Die Wandlungen der Verfassung in Sachsen. Jahrbuch des öffentl. Rechts 1920, tome 9, page 163.*

JAN (von). — *Wahlrecht und Volksabstimmungen. Jahrbuch des öffentl. Rechts 1921, livre 10, page 177.*

Verfassung und Verwaltung in Bayern 1919-1926. Jahrbuch des öffentl. Rechts 1927, livre 15, page 1.

JELLINEK. — *Revolution und Reichsverfassung. Jahrbuch des öffentl. Rechts 1920, tome, 9, page 1.*

Die Weimarer Verfassung verglichen mit der Verfassung Nordamerikas und der schweizerischen Eidgenossenschaft. Handbuch der Politik, livre 3, page 10. Berlin 1921.

Das einfache Reichsgesetz. Das Landesgesetz. Handbuch des deutschen Staatsrechts. Livre II, page 197. Tübingen 1931.

KAHL. — *Das Fürstendrama. Deutsche Juristen Zeitung, 1926.*

KAISENBERG. — *Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht. Zeitschrift für öffentl. Recht, 1927, tome 6, page 169.*

Volksbegehren und Volksentscheid. Der Heimatdienst 1929, page 351.

Die Rechtsnatur des Eintragungsverfahrens beim Volksbegehren. Reichsverwaltungsblatt 1930, page 221.

Die formelle Ordnung des Volksbegehrens und des Volksentscheids. Handbuch des deutschen Staatsrechts, livre 2, page 204, Tübingen, 1931.

Volksbegehren und Auflösung des Preussenparlaments. Reichsverwaltungsblatt, 1931, page 261.

KATZENSTEIN. — *Verfassungsrechtliche Streitfragen zum Volksentscheid. Die Justiz, 1926, page 592.*

KLINGHOFFER. — *Die Verankerung des Referendums in den europäischen Nachkriegsverfassungen. Archiv des öffentl. Rechts, nouvelle série, tome 14, page 1.*

KNAUTH. — *Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Thüringen 1923-1927, Jahrbuch des öffentl. Rechts 1928, tome 16, page 1.*

Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Thüringen von 1928 bis Mitte 1931, Jahrbuch des öffentl. Rechts 1931, tome 19, page 58.

KOELLREUTER. — *Die neue badische und die neue württembergische Verfassung. Archiv des öffentl. Rechts, livre 39, page 437.*

Die verfassungsrechtliche Entwicklung in Oldenburg, Braunschweig, Anhalt, Lippe, Schaumbourg Lippe und Waldeck. Jahrbuch des öffentl. Rechts 1921, tome 10, page 409.

Die Auseinandersetzung mit den ehemaligen Fürstenhäusern. Deutsche Juristen Zeitung 1926, page 635.

Die neuen Landesverfassungen. Handbuch des deutschen Staatsrechts, livre I, page 140, Tübingen 1930.

KÖTTGEN. — *Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preussen vom 1. 3. 26 bis zum 1. 5. 1930. Jahrbuch des öffentl. Rechts 1930, tome 18, page 1.*

KREIGH. — *Nach dem Volksentscheid. Der deutsche Spiegel, 1926, page 1160.*

KRÜGER. — *Volksbegehren, Volksentscheid und. Art. 107. Strafgesetzbuch. Deutsche Juristen Zeitung, 1930. page 220.*

- KÜSEL GLOGAU. — *Die Kostenlast beim Volksbegehren.* Reichsverwaltungsblatt 1930, page 224.
- LAMMERS. — *Die Aussetzung der Verkündung des Duelgesetzes.* Deutsche Juristen Zeitung 1926, page 435.
- LANDSBERG. — *Grundsätzliches zur Fürstenabfindung.* Die Justiz, 1926, page 363.
- LIEPMANN. — *Um dem Volksentscheid.* Zeitschrift für öffentl. Recht 1927, tome 6, page 609.
- LIERMANN. — *Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Baden bis Ende 1928.* Jahrbuch des öffentl. Rechts 1929, tome 17, page 142.
- LÖWENTHAL. — *Der Begriff der Verfassungsstreitigkeit.* Reichsverwaltungsblatt, 1929, page 729.
- LUCAS. — *Zur Auslegung des Art. 18 der Reichsverfassung.* Archiv. des öffentl. Rechts, 1921, tome 40, page 50; 1922, tome 43, page 200.
Zum Volksbegehren über Fürstenabfindung. Juristische Rundschau 1926, page 489.
Der Reichstagsbeschluss zwischen Volksbegehren und Volksentscheid. Juristische Rundschau 1926, page 529.
- MENDE. — *Die Aufhebung des Gothaischen « Konfiskationsgesetzes » durch das Reichsgericht auf Grund des Art. 13, Abs 2 der Reichsverfassung.* Archiv des öffentl. Rechts 1926, nouvelle série, tome 10, page 247.
- MERK. — *Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Baden bis Ende 1922.* Jahrbuch des öffentl. Rechts 1924, tome 12, page 32.
Volksbegehren und Volksentscheid. Archiv des öffentl. Rechts 1930, nouvelle série, tome 19, page 83.
- METZGES. — *Aufwertung und Volksbegehren.* Leipziger Zeitschrift für das deutsche Recht, 1926.
- MICHAELIS. — *Kann der Reichstag Gesetze, die im Wege des Volksentscheids erlassen sind, beliebig wieder aufheben?* Deutsche Juristen Zeitung, 1926, page 1451.

- MOLDENHAUSER. — *Die Abtrennungsbestrebungen in Deutschland. Handbuch der Politik*, livre II, page 289.
- MORSTEIN MARX. — *Die Verfassungsentwicklung in den drei Hansestädten, Hamburg, Bremen, Lübeck, 1918-1928. Jahrbuch des öffentl. Rechts* 1928, tome 16, page 52.
- MÜGEL. — *Die Volksbegehren zur Aufwertung. Deutsche Juristen Zeitung* 1926, pages 693 et 995.
- NAWIASKY. — *Erwägungen zu dem Volksbegehren auf Auflösung der Volksvertretung. Archiv des öffentl. Rechts* 1932, tome 21, page 173.
- OERTMANN. — *Die Rechtssprechung des Reichsgerichts in Zivilsachen. Deutsche Juristen Zeitung*, 1930, page 1364.
- PILOTY. — *Die bayerische Verfassung vom 14. August 1919. Jahrbuch des öffentl. Rechts* 1920, tome 9, page 129.
- POETZSCH. — *Ein Konflikt in der Gesetzgebung. Deutsche Juristen Zeitung*, 1925, p. 1543.
- POETZCH-HEFFTER. — *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. Jahrbuch des öffentl. Rechts*, 1925, tome 13, page 1 ; 1929, tome 17, page 1.
Die Mehrheit im Volksentscheid. Reichsverwaltungsblatt, 1929, page 773.
Volksgesetzgebung und Reichsverfassung. Jurist. Wochenschrift, 1929, page 3364.
- PREUSS. — *Die Verfassung des Freistaats Preussen vom 30. November 1920. Jahrbuch des öffentl. Rechts* 1921, tome 10, page 222.
- REICHELT. — *Das Staatsleben unter der Sächsischen Verfassung vom 1. November 1920. Leipziger rechtswissenschaftliche Studien*, 1928, Cahier 32.
- ROSENTHAL. — *Entwicklung des Verfassungsrechts in den thüringischen Staaten seit November 1918. Jahrbuch des öffentl. Rechts* 1920, tome 9, page 226.
Die Verfassung des Landes Thüringen. Jahrbuch des öffentl. Rechts 1921, tome 10, page 366.

Der staatliche Aufbau des Landes Thüringen. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1924, tome 12, page 75.

RUECK. — *Reiche Fürsten, arme Leute. Der Volksentscheid für entschädigungslose Enteignung der Fürsten.* Berlin 1926.

SARTORIUS. — *Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Württemberg in den Jahren 1920-1924. Jahrbuch des öffentl. Rechts 1925, tome 13, page 375.*

SCHEIDMANN. — *Fürsten Habgier. Die Forderungen der Fürsten an das notleidende Volk.* Cassel, 1926.

SCHELCHER. — *Die Verfassung des Freistaates Sachsen. Jahrbuch des öffentl. Rechts 1921, tome 10, page 185.*

Das öffentliche Recht in Sachsen unter der neuen Verfassung bis Ende 1922. Jahrbuch des öffentl. Rechts 1924, tome 12, page 1.

SCHETTER. — *Die Aufwertung. Politisches Jahrbuch 1925, 1926.*

SCHMITT. — *Volksbegehren und Volksentscheid. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. Cahier n° 3, 1927.*

Unabhängigkeit der Richter ; Gleichheit vor dem Gesetze und Gewährleistung des Privateigentums nach der Weimarer Verfassung. Ein Rechtsgutachten zu den Gesetzentwürfen über die Vermögensauseinandersetzung mit den früher regierenden Fürstenhäusern. Berlin 1926.

SCHOLLENBERGER. — *Referendum und Initiative. Das Recht, 23^e année, 1919, page 49.*

SCHÖNBECK. — *Zur Vermögensauseinandersetzung zwischen dem preussischen Staat und dem Haus Hohenzollern Die Justiz, 1926, page 149.*

SCHREIBER. — *Politisches Jahrbuch, 1925 et 1926.*

SCHULTE (Aloïs). — *Die Zulassungsfähigkeit von Volksbegehren. Reichsverwaltungsblatt, 1930, page 228.*

SCHULTE (Karl-Anton). — *Die Auseinandersetzung mit den vormals regierenden Fürsten. Politisches Jahrbuch*, 1926, page 489.

Was geschieht mit dem Fürstenvermögen. Stellungnahme zum Volksentscheid am 20. 6. 1926. Gladbach 1926.

SIMSON. — *Gültige und ungültige Eintragungen zum Volksentscheid. Reichsverwaltungsblatt*, 1930, page 303.

STEINHOFF. — *Beamtenrecht und Volksbegehren. Sozialistische Monatshefte*, tome 69, page 1064.

STIER SOMLO. — *Reichsvolk als Reichsorgan. Handwörterbuch der Rechtswissenschaft*, livre 5, page 45.

TANNERT. — *Die Fehlgestalt des Volksentscheids. Bay. Verwaltungsblatt*, 1930, page 209.

TECKLENBURG. — *Die Landtagsabberufung durch Volksabstimmung. Archiv des öffentl. Rechts*, 1932, nouvelle série, tome 22, page 74.

THOMA. — *Recht und Praxis des Referendums im Deutschen Reich und seinen Ländern. Zeitschrift für öffentl. Recht*, 1928, tome 7, page 489.

Die neue staatsrechtliche Gestaltung in Baden. Jahrbuch des öffentl. Rechts 1920, tome 9, page 180.

TRIEPEL. — *Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung. Archiv des öffentl. Rechts*, 1920, tome 39, page 456.

Das Abdrosselungsgesetz. Deutsche Juristen Zeitung, 1926, page 845.

VENATOR. — *Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und seinen Ländern. Archiv des öffentl. Rechts*, 1922, tome 43, page 40.

WITTMAYER. — *Vorbetrachtungen zur neuen Reichsverfassung. Archiv des öffentl. Rechts*, 1920, tome 39, page 385.

WOLFF. — *Zum Urteil des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich vom 11. Dezember 1929 in Sachen « Freiheitsgesetz ».* Archiv des öffentl. Rechts 1930, nouvelle série, tome 18, page 423.

WUNDERLICH. — *Aufwertung, Fürstenauseinandersetzung und Volksentscheid.* Deutsche Juristen Zeitung 1926, page 701.

ZSCHUCKE. — *Die erforderlichen Stimmen beim Volksentscheid.* Deutsche Juristen Zeitung, 1930, page 88.

AVANT PROPOS

Initiative populaire, referendum et plébiscite sont autant d'expressions inconnues des constitutions du Reich et des pays allemands. Le législateur de Weimar et les assemblées constituantes des anciens états ont veillé avec un soin jaloux à ce qu'aucun de ces termes d'origine étrangère ne figure dans le texte des nouvelles constitutions. Ils ont forgé pour les remplacer des expressions purement germaniques, mais qui présentent le grave inconvénient d'être parfois imprécises et obscures. Cette imprécision se trouve encore augmentée du fait que les constituants des différents pays ne se sont pas mis d'accord sur la terminologie à employer ; animés du désir de faire mieux que leurs voisins, ils ont inventé toute une série d'expressions qui ont des tournures très différentes suivant les pays. C'est ainsi que la constitution du Reich appelle l'initiative populaire « Volksbegehren » tandis que la constitution badoise parle de « Volksvorschlagsrecht » et la constitution wurtembergeoise de « Gesetzesvorschlag ».

L'imprécision fait place à la confusion si l'on veut essayer de distinguer le referendum du plébiscite. La constitution de Weimar parle de « Volksentscheid » lorsqu'il s'agit de soumettre au peuple un texte de loi (referendum), et de « Volksabstimmung » lorsque le peuple doit être consulté sur la déposition du président du Reich ou une modification territoriale (plébiscite). Mais le Wurtemberg et le Mecklembourg Schwerin considèrent ces expressions comme synonymes et la Bavière en invente une troisième : « Volksentscheidung ».

De nombreux auteurs allemands ont regretté cette diversité d'expressions, et des juristes aussi éminents que le professeur Schmitt (1) n'ont pas hésité à employer les mots initiative populaire et referendum dans leurs commentaires de la constitution. Le D^r Küllmann écrit même : « Initiative et referendum sont des mots typiques pour toute une série de cas déterminés ; ils ne peuvent être rendus par aucun autre mot propre, on ne peut les éviter, car ils sont irremplaçables » (2).

La remarque du D^r Küllmann vaut particulièrement pour le traducteur qui, devant la multiplicité des expressions allemandes, ne peut qu'employer pour tous les cas et tous les pays les termes classiques d'initiative, de referendum et de plébiscite. Le terme initiative sera employé chaque fois que le peuple ou une certaine fraction du peuple proposera ou réclamera une mesure qu'il ne peut obtenir du législateur parlementaire, le terme referendum lorsqu'il s'agira de soumettre au peuple un texte de loi ou la dissolution de son parlement, le terme plébiscite lorsque le peuple devra se prononcer pour ou contre une personne déterminée, pour ou contre une modification territoriale. Enfin l'expression initiative-referendum servira à désigner l'acte par lequel le peuple demande qu'on soumette à son jugement une mesure votée par le parlement.

(1) Schmitt. Volksbegehren und Volksentscheid, page 27.

(2) Küllmann. Sinn und Gestaltung der Volksabstimmungen im deutschen Landesstaatsrecht, page 2.

PREMIERE PARTIE

L'INITIATIVE POPULAIRE, LE REFERENDUM ET LE PLEBISCITE DANS LA CONSTITUTION DE WEIMAR

Dans une étude parue en 1912, l'historien du referendum, Curti, revendiquait pour la race germanique l'honneur d'avoir été la première d'Europe qui ait fait, depuis l'antiquité, usage du gouvernement direct du peuple. Il citait avec complaisance Tacite, évoquant les assemblées que tenaient à l'automne, lors de la pleine lune, les tribus germaniques établies entre le Rhin et la Vistule : le chef de la tribu y exposait ses projets, et les guerriers assemblés rejetaient « avec des murmures » les projets qui leur étaient soumis ou les approuvaient « en frappant ensemble leurs framées ». Mais il y avait longtemps que les souverains allemands avaient cessé de convoquer à la pleine lune d'automne leurs fidèles guerriers, longtemps aussi qu'Hegel avait parlé « du peuple qui ne sait pas ce qu'il veut », et Curti ne pouvait comparer la législation directe du peuple « qu'à quelque source fabuleuse d'Aréthuse coulant dans les contrées lointaines » (1) d'Amérique et d'Australie. Il ne pou-

(1) Curti. Der Weltgang des Referendums. Archiv des öffentl. Rechts, 1912, tome 28, page 1.

avait se douter que l'institution qu'il prônait avec tant de chaleur et dont il célébrait « la route victorieuse à travers le monde », serait, quelques années plus tard, introduite dans son propre pays.

CHAPITRE PREMIER

L'INTRODUCTION DE LA LEGISLATION DIRECTE DU PEUPLE DANS LA CONSTITUTION DU 11 AOUT 1919

§ 1. — LA LÉGISLATION DIRECTE

ET L'OPINION PUBLIQUE ALLEMANDE AVANT LA RÉVOLUTION

C'est au nom de la « très sainte et indivisible Trinité » qu'avait été promulgué l'acte constitutif de la Confédération germanique du 5 juin 1815, et c'est « le peuple allemand qui s'est donné » la constitution du 11 août 1919. Un siècle s'était écoulé entre ces deux constitutions, un siècle durant lequel le peuple allemand avait toujours été gouverné « par la grâce de Dieu », un siècle durant lequel d'ailleurs, sauf le sursaut de 1848, il était resté aussi éloigné de la conception du gouvernement parlementaire que de la conception du gouvernement direct du peuple, quand il n'ignorait pas, comme le peuple de Mecklembourg ce qu'était le gouvernement représentatif. On ne peut donc pas être surpris de constater que dans ces conditions, les partisans de réformes n'aient pas inscrit la législation directe dans la liste de leurs revendications. Ils avaient d'autres soucis plus pressants, et le suffrage universel ou le régime parlementaire était pour eux des buts immédiats, dont l'importance faisait reléguer au second plan le droit du peuple de faire lui-même les lois, de les ratifier ou de les rejeter.

Aussi, les quelques précurseurs qui, dans le courant du dix-neuvième siècle, firent campagne pour la législation directe du peuple ne furent-ils accueillis le plus souvent que par des railleries et des sarcasmes.

Le premier de ces précurseurs est incontestablement Rittinghausen. Député au « Vorparlement » en 1848, fondateur avec Karl Marx et Engels de la *Neue Rheinische Zeitung*, plus tard directeur de la *Westdeutsche Zeitung*, Rittinghausen combattit, sa vie entière, en Allemagne, en Belgique, en Suisse et même en France, pour le gouvernement direct du peuple. Il préférait d'ailleurs exercer en France son apostolat, car « il était encore trop tôt pour le peuple allemand » (1). Rittinghausen se lia avec Considérant, qui publiait « le salut ou le gouvernement direct du peuple », écrivit dans la *Démocratie Pacifique*, gagna à ses idées Ledru-Rollin, et la *Voix du Proscrit* et fit partager ses convictions à l'*Aveyron Républicain*, au *Furet de Béthune* et à la *Civilisation de la Haute-Garonne*. En Belgique, son succès était déjà moins grand, et le *Prolétaire* reproduisait une lettre d'un de ses abonnés qui écrivait en ces termes : « Croyez-moi, citoyen directeur, n'ouvrez pas vos colonnes à de telles plaisanteries, car un journal comme le vôtre ne doit s'occuper que de choses sérieuses » (2). Et, à la mort de Rittinghausen, l'*Etoile Belge* put écrire : « Nous ne connaissons qu'un seul partisan de Rittinghausen, un conseiller à la Cour de Cassation, aujourd'hui décédé » (3).

Que dire alors du succès de Rittinghausen dans son propre pays ? La *Gazette Générale d'Augsbourg* parlait de « l'extravagance de cette insigne folie » et la presse entière, même libérale, voyait dans les projets de Rittinghausen une dangereuse utopie. Il faut avouer d'ailleurs que ces projets se prêtaient quelque peu à la critique.

(1) Rittinghausen. « Die direkte Gesetzgebung durch das Volk, page 64.

(2) « Populaire » du 4 mai 1856.

(3) « Etoile Belge » du 5 janvier 1891.

Les théories de Rittinghausen se trouvent réunies dans les quatre « cahiers social-démocrates » portant pour titres *La philosophie de l'Histoire, La Nécessité de la Législation directe du peuple, les fondements inadmissibles du système représentatif, l'organisation de la législation directe du peuple*, publiés en 1868 et 1869, et réunis en volume sous le titre *La Législation directe du peuple*. Rittinghausen estimait qu'il ne fallait pas essayer de modifier ou d'améliorer le système de gouvernement actuel, mais le transformer du tout au tout. Le seul moyen permettant le règne du « véritable droit » était le gouvernement direct du peuple et la suppression du système représentatif et de sa « fausse démocratie ».

Rittinghausen comprenait le gouvernement direct du peuple de la façon suivante : tout citoyen aurait le droit d'initiative des lois, et, lorsqu'un certain nombre de citoyens le demanderait, le ministère, élu au suffrage universel, devrait mettre leur projet « à l'ordre du jour du peuple ». Le peuple se rassemblait, au jour fixé par le ministre, dans ses sections composées chacune d'environ mille membres. La discussion s'engageait alors sur le projet et tout citoyen pouvait prendre part aux débats, qui se terminaient par un vote. Le résultat de ce vote, publié immédiatement, était adressé au ministre, qui établissait le résultat pour l'ensemble du pays. La loi était votée à la majorité des suffrages.

Rittinghausen eut la satisfaction de faire triompher ses idées, dans une certaine mesure, au Congrès d'Eisenach, en 1869. Le programme du parti social-démocrate établi à Eisenach réclamait, en effet, « la législation directe du peuple (droit d'initiative et droit de rejet) ». Depuis, chaque programme de la social-démocratie, aussi bien le programme de Gotha de 1875, que le programme d'Erfurt du 20 octobre 1891 (1) ont fait une place à la législation directe dans la liste de leurs revendications.

L'unanimité était d'ailleurs loin de régner au sein du

(1) Kautsky. Das Erfurter Programm, page 246.

parti social-démocrate, sur l'opportunité et les mérites de cette institution. Commentant le programme d'Erfurt, un des membres les plus influents de la social-démocratie, Kautsky, écrivait : « Nous devons renoncer à la législation directe par le peuple. Elle ne peut, dans un grand Etat moderne, remplacer le Parlement et elle peut tout au plus entrer en action à côté de ce Parlement, pour servir de correctif dans quelques cas particuliers. Tant que le grand Etat moderne existera, le centre essentiel de son activité politique sera son Parlement ». Dans son ouvrage intitulé *Le parlementarisme, la législation directe du peuple et la social-démocratie*, Kautsky s'attachait spécialement à réfuter les idées de Rittinghausen. Il estimait que la méthode consistant à « faire passer le travail du législateur d'une assemblée à dix mille assemblées » ne pouvait aboutir qu'à un seul résultat : le chaos (1). Quant à espérer faire disparaître, par l'institution de la législation directe du peuple, la corruption et les compromissions de toute sorte qui régnaient dans les parlements, Kautsky estimait que c'était une illusion et que cela équivalait seulement « à remplacer le diable par Belzébuth ».

Enfin, Kautsky faisait remarquer que l'institution de la législation directe du peuple n'avait pas toujours été synonyme de progrès. Il faisait observer que les cantons catholiques et conservateurs de la Suisse romande avaient été les premiers à demander l'introduction de l'initiative populaire et du referendum, et que, le résultat de certaines votations fédérales montrait clairement que le législateur était souvent « plus démocratique que le peuple » (2). La conclusion de Kautsky était particulièrement dure pour les idées soutenues par Rittinghausen : « la revendication

(1) Kautsky. *Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Social-Democratie*, page 61.

(2) Kautsky fait allusion à la votation fédérale suisse du 5 mars 1872. Le peuple avait repoussé par 261.072 voix contre 255.609, une modification de la constitution votée par l'Assemblée fédérale et introduisant l'initiative populaire et le referendum dans la constitution fédérale.

de la législation directe du peuple ne peut, au cours des luttes politiques que paralyser ou égarer. Ces idées sont un dada inoffensif là où la démocratie est déjà solidement installée ; leur propagation est à rejeter de façon décisive, là où le prolétariat a encore à lutter pour pouvoir entrer au parlement ou pour défendre les droits de celui-ci contre un gouvernement omnipotent. Pour nous, Européens de l'Est, ces institutions appartiennent aux accessoires de l'Etat futur » (1).

Quand on entend un des chefs de la social-démocratie qualifier l'initiative populaire et le referendum de « dada inoffensif », on ne peut être surpris de voir le peu de place tenue par la revendication du gouvernement direct du peuple dans les luttes politiques allemandes d'avant guerre.

L'extension prise par la législation directe du peuple dans les cantons suisses et la confédération, son essor aux Etats-Unis et en Australie, les discussions sur le referendum royal en Belgique, les projets anglais de 1911, tout cela n'eut aucune répercussion et ne trouva aucun écho dans l'Allemagne impériale ; à part l'historique fait par Curti en 1912, aucun ouvrage, aucune revue, aucun journal ne s'occupait d'une question que tous les partis s'accordaient à traiter d'utopie (2) ; et il fallait une belle dose d'optimisme au rédacteur de la *Gazette des travailleurs de Cologne* pour qu'il écrive à la mort de Rittinghausen : « Rittinghausen est mort, mais son idée vit, elle a la vie éternelle et remportera la victoire » (3).

(1) Kautsky. *Der Parlamentarismus*, etc., pages 119 et 139.

(2) Fetzner signale cependant que le parti populiste de l'Allemagne du sud avait fait une place au referendum dans son programme de Munich de 1895. Cf *Das Referendum im deutschen Staatsrecht*, page 10.

(3) *Kölnische Arbeiterzeitung*, 14 janvier 1891.

§ 2. — LA RÉVOLUTION DE 1918
ET LE GOUVERNEMENT DIRECT DU PEUPLE

La constitution donnée par Bismarck au nouvel empire allemand devait rester en vigueur, sans subir de modifications importantes, jusqu'aux derniers jours de la grande guerre. L'alerte de 1908 à la suite de l'affaire du *Daily Telegraph*, le discours de Bethmann Hollweg du 25 mai 1917, dans lequel le chancelier parlait de la « collaboration pleine de confiance de l'Empereur et du peuple », n'avaient été suivis d'aucune réforme démocratique, et ce ne fut que le 30 septembre 1918, que l'empereur Guillaume II se résolut à déclarer qu'il « souhaitait que le peuple allemand participe de façon plus active que jusqu'à présent à la fixation des destinées de la patrie » et qu'il « voulait que les hommes investis de la confiance du peuple participent dans une large mesure aux droits et devoirs du gouvernement » (1). C'était la reconnaissance du régime parlementaire, qui fut instauré par la loi du 28 octobre 1918 (2), établissant la responsabilité du chancelier devant le Reichstag et limitant les pouvoirs de l'empereur, notamment en matière militaire. En même temps qu'il promulguait cette loi, l'empereur déclarait « qu'un nouvel ordre de choses entrerait en vigueur », que « les droits fondamentaux passaient de la personne de l'empereur au peuple ». Huit jours après cette déclaration, qualifiée à juste titre d'« abdication politique », la révolution éclatait à Berlin et le 19 novembre, Guillaume II abdiquait en tant qu'empereur d'Allemagne, tandis que Scheidemann proclamait la République.

Le Conseil des représentants du peuple, présidé par le social-démocrate majoritaire Ebert et le socialiste mino-

(1) Cf. Freytagh Loringhoven. Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, p. 6.

(2) Reichsgesetzblatt, 1918, page 1273.

ritaire Haase, publia, le 30 novembre 1918 (1), une loi convoquant une assemblée nationale constituante élue au suffrage universel des hommes et des femmes âgés de plus de vingt ans. Toutes les proclamations publiées par les partis en vue de ces élections déclaraient que la puissance publique émanait du peuple, mais aucune ne s'occupait du gouvernement direct de celui-ci. Les élections eurent lieu le 19 janvier 1919 et n'envoyèrent à l'Assemblée que 185 socialistes des deux nuances sur un total de 421 députés.

L'Assemblée se réunit à Weimar le 6 février 1919 et, en ouvrant la première séance, le président d'âge Pfannkuch, résuma ainsi les principes qui devaient guider les constituants dans leurs travaux : « Tout par le peuple, tout pour le peuple ». Lorsqu'en 1848 M. von Gagern, président de l'Assemblée nationale de Francfort, avait prononcé le discours inaugural, il n'avait pas tenu un autre langage et il avait parlé d'une « Allemagne gouvernée par la volonté du peuple » (2).

A peine était-elle réunie, que l'Assemblée eut à discuter un projet de constitution provisoire, résultat des laborieuses négociations et tractations qui avaient eu lieu en janvier 1919 entre le gouvernement du Reich et les représentants des Etats. Ce projet, présenté par le secrétaire d'Etat à l'Intérieur, le professeur Hugo Preuss, organisait la nouvelle république allemande de la manière suivante : à sa tête, un président élu par l'Assemblée nationale et ayant les attributions normales d'un chef d'Etat parlementaire ; à côté du président, un ministère nommé par lui et responsable devant l'Assemblée qui partageait le pouvoir législatif avec une commission des Etats, chargée de représenter les intérêts des différents Etats membres du Reich. La commission des Etats n'avait pas le pouvoir constituant, et les tentatives faites par le dictateur bavarois Kurt Eisner pour lui faire attribuer ce pouvoir demeurèrent vaines, mais

(1) Reichsgesetzblatt, 1918, page 1345.

(2) Heilfron. Die Nationalversammlung, tome 1, page 19.

elle avait le pouvoir législatif au même titre que l'Assemblée nationale, et une loi ne pouvait être promulguée que si elle avait été votée par les deux assemblées. En cas de conflit entre la commission des Etats et l'Assemblée nationale, le président du Reich pouvait soumettre au referendum l'objet du différend (art. 4). C'était donc sous la forme du referendum de partage que la législation directe du peuple faisait son apparition dans la constitution allemande ; il n'était question ni de l'initiative populaire ni de l'initiative referendum, qui semblaient aux révolutionnaires de novembre de trop audacieuses nouveautés.

Au cours de la discussion du projet de constitution provisoire, le 10 février 1919, la fraction socialiste indépendante (extrême gauche) déposa un amendement tendant à remplacer l'article 4 du projet gouvernemental par l'article suivant : « Si l'organe central des ouvriers et des conseils de soldats élève opposition, dans les deux semaines, contre une loi votée en troisième lecture par l'Assemblée nationale, ou contre une ordonnance ayant force de loi, la loi où l'ordonnance ne pourra pas entrer en vigueur et la décision devra être obtenue par referendum. L'opposition devra être présentée par écrit à l'Assemblée nationale qui la renverra au gouvernement. Celui-ci devra ordonner le referendum. Tous les électeurs auront le droit de vote » (1). Cette proposition fut repoussée, le texte du projet gouvernemental voté sans modification et la loi constitutionnelle provisoire immédiatement publiée (2).

Le 10 février 1919 fut « le jour de naissance de la république démocratique allemande » (3) ; après trois mois de dictature du prolétariat et de république des conseils, le Reich recevait une constitution et, pour la première fois, devenait un Etat parlementaire.

Aussitôt après le vote de cette constitution provisoire,

(1) Heilfron, *ibid*, proposition Agnès et autres, page 39.

(2) Reichsgesetzblatt, 1919, page 169.

(3) Jellinek. *Revolution und Reichsverfassung*, Jahrb. des öff. Rechts, 1920, tome 9, page 37.

le conseil des représentants du peuple remit ses pouvoirs entre les mains de l'Assemblée et un ministère formé de social-démocrates, de démocrates et de membres du centre fut constitué. Le 11 février 1919, Ebert était élu président du Reich ; il ne devait pas faire usage de son droit d'appel au peuple durant les quelques mois d'existence que devait avoir la constitution provisoire du 10 février 1919.

§ 3. — LES DIVERS PROJETS DE CONSTITUTION

La démocratie était quelque chose de tout à fait nouveau pour l'Allemagne, qui passait brusquement de « l'Etat d'autorité à l'Etat démocratique » (1) et se voyait obligée d'un jour à l'autre de construire de toutes pièces une constitution.

Une telle éventualité n'avait jamais été sérieusement envisagée et, ni les professeurs de droit, ni les juristes ne s'étaient occupés de la question. Il y avait bien un ouvrage sur « la démocratie moderne » (2) paru en 1912, mais il contenait beaucoup plus de critiques que de louanges pour le système démocratique et on ne pouvait s'en inspirer ; les précédents démocratiques en Allemagne n'abondaient pas et, dans l'état actuel des choses, la constitution libérale de 1849 ne pouvait guère fournir que sa longue déclaration des droits.

Il fallait donc, quoiqu'il en coûtât, tourner ses regards vers l'étranger et choisir entre la république parlementaire française et la république présidentielle américaine ; il fallait savoir à qui l'on remettrait le pouvoir suprême, à un Président, au Parlement, ou comme en Suisse, au peuple.

Le soin d'extraire de ces diverses constitutions étrangères ce qu'elles pourraient avoir d'applicable à la nouvelle répu-

(1) Preuss. Vom Obrigkeitsstaat zum Volksstaat. Handbuch der Politik, tome 3, p. 16.

(2) Hasbach. Die moderne Demokratie.

blique allemande et d'en faire un tout ordonné, avait été confié dès le 15 novembre 1918 par le Conseil des représentants du peuple à un député démocrate, Hugo Preuss, professeur de droit à l'Ecole de Commerce de Berlin. Mais le docteur Preuss ne se mit pas seul à la besogne, et une série de projets de constitution fut publiée par des organisations économiques, des professeurs de droit et des juristes. Avant de parler du projet Preuss il nous faut examiner rapidement la place réservée à l'initiative populaire et au referendum par les autres projets de constitution.

Le projet Bredt, Horst et Roth ne faisait aucune place à ces nouveautés (1). Le projet Weck ne garantissait au peuple qu'un bien faible droit d'intervention dans les affaires publiques; à la demande du chancelier, élu pour six ans par le Reichstag et le Reichsrat, il pouvait être appelé à dissoudre le Reichstag (art. 13); le chancelier pouvait également ordonner un referendum en cas de conflit entre les deux assemblées (art. 29); il pouvait enfin se faire plébisciter lorsqu'il avait été mis en minorité par un vote du Reichstag (art. 34). Le droit de provoquer un referendum était réservé au chancelier et à lui seul; il n'était question ni d'initiative populaire, ni d'initiative referendum (2). Le projet publié dans la *Nation Allemande* ne prévoyait également que le referendum de partage, le peuple n'étant appelé à intervenir que pour trancher un différend entre le président du Reich et le parlement ou entre les deux chambres du parlement (3). Le projet Mendelssohn-Bartholdy introduisait, à côté du referendum de partage, le referendum obligatoire sur toute loi modifiant la constitution, et l'initiative referendum (4). Le professeur Stier Somlo prévoyait dans son projet le referendum constitutionnel obligatoire et l'initiative populaire en matière constitutionnelle.

Enfin le projet de l'association « Recht und Wirtschaft »

(1) Bredt. Das Werk des Herrn Preuss, p. 58.

(2) Weck. Die neue Reichsverfassung; ein Vorschlag.

(3) Die Deutsche Nation. Cahier spécial, 1919.

(4) Mendelssohn Bartholdy. Der Volkswille, page 11.

introduisait l'initiative populaire, l'initiative referendum et le referendum de partage (1). Un million d'électeurs pouvait demander que l'on soumette au referendum un projet de loi d'initiative populaire ou une loi votée par le parlement. Le président du Reich pouvait, de plus, de sa propre autorité et sans contre-seing ministériel, soumettre au peuple une loi votée par le Reichstag et rejetée par la Chambre des Etats.

Seul de tous ces projets, celui de la société « Recht und Wirtschaft » qui, au dire de Binsing, eût donné au peuple allemand « une constitution bonne, claire et vraiment populaire » (2) exerça une certaine influence sur les travaux et les délibérations de l'Assemblée nationale de Weimar.

§ 4. — LES DÉBATS A L'ASSEMBLÉE NATIONALE DE WEIMAR

Preuss s'est toujours vu attribuer la paternité spirituelle de la constitution allemande du 11 août 1919 et il s'en est à plusieurs reprises défendu, un grand nombre de dispositions figurant dans la constitution ayant été voté malgré ses conseils et ses avis. Les dispositions concernant la législation directe du peuple sont de ce nombre, car le texte voté à Weimar n'a qu'un très lointain rapport avec celui du projet de constitution publié par Preuss le 20 janvier (3) et n'est guère en harmonie avec les principes posés par Preuss dans son mémoire du 3 janvier 1919.

Preuss ne faisait aucune place dans ce projet à l'initiative populaire ni à l'initiative referendum, et il ne donnait au referendum qu'un domaine d'action très limité. D'après l'article 60, § 2, le président du Reich pouvait soumettre au peuple une loi faisant l'objet d'un différend entre les deux chambres du Reichstag et, d'après l'article 51, § 2, il devait toujours ordonner un referendum sur une loi modifiant

(1) Stier Somlo. Die Vereinigten Staaten von Deutschland.

(2) Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs.

(3) Reichsanzeiger, 20 janvier 1919.

la constitution, même lorsque cette loi était votée par les deux chambres à la majorité des deux tiers requise pour les modifications constitutionnelles. La dernière phrase de l'article 51 apportait d'ailleurs une grave dérogation au principe du referendum constitutionnel obligatoire, en spécifiant que cet article n'entrerait en vigueur que cinq ans après le vote de la constitution. La constitution elle-même, et toutes les modifications qui pourraient y être apportées pendant les cinq premières années de sa mise en application, n'avaient donc pas à être soumises au referendum. Il y avait là une manifestation de méfiance à l'égard du peuple souverain auquel on refusait le droit de dire ce qu'il pensait de la constitution qu'on lui donnait. Preuss cherchait à expliquer cette anomalie en déclarant que la constitution aurait sans doute besoin dans ses premières années d'existence de nombreuses retouches et modifications qu'on ne pouvait soumettre au peuple sans perte de temps et d'argent (1).

Mais l'obligation de soumettre dans un avenir assez éloigné les modifications constitutionnelles au referendum, parut à la conférence des Etats qui se réunit le 25 janvier 1919, une nouveauté beaucoup trop hardie, et le projet présenté le 21 février par le gouvernement à l'Assemblée nationale ne contenait plus qu'un article consacré au referendum, l'article 26 qui prévoyait le referendum de partage (2). Le président du Reich pouvait ordonner un referendum sur une loi du Reichstag contre laquelle le Reichsrat aurait élevé son veto, mais le fait qu'il pouvait promulguer malgré l'opposition du Reichsrat et sans la soumettre au referendum une loi votée par le Reichstag à la majorité des deux tiers, réduisait en bien des cas le veto du Reichsrat à un simple veto suspensif, très différent du droit de veto absolu possédé jadis par le Bundesrat.

L'Assemblée nationale renvoya le projet de constitution

(1) Preuss. Entwurf der künftigen Reichsverfassung, mit Denkschrift, p. 27.

(2) Triepel, Quellenangabe zum deutschen Staatsrecht, page 20.

qui lui était présenté à une commission de 28 membres, la huitième commission, dont le démocrate Haussmann fut élu président. Bien que les social-démocrates fussent les plus nombreux à cette commission, ils ne devaient pas y jouer un rôle prépondérant, et les débats les plus importants furent dirigés par le professeur Beyerlé, centre, le professeur Kahl, populiste, le député démocrate Koch et le national allemand von Delbrück.

La question du referendum vint en discussion le 27 mars 1919 devant la huitième commission. M. Beyerlé demanda que les droits du Reichsrat soient mieux garantis qu'ils ne l'étaient dans le projet du gouvernement, et le professeur Ablass, démocrate, proposa de dispenser du contre-seing ministériel l'ordonnance par laquelle le président du Reich ordonnerait un referendum.

Une longue discussion s'engagea sur cette proposition qui fut vigoureusement combattue par Preuss, hostile à toute extension donnée au domaine d'action du referendum, et par le député Koch qui insista sur la nécessité d'exiger le contre-seing pour tous les actes politiques du président du Reich. Ce dernier « trouvera toujours un ministre pour se lancer avec lui dans l'aventure d'un referendum, et rien ne l'empêchera d'ailleurs de prendre ce ministre dans la minorité » (1). Quant au social-démocrate Spahn il défendit une proposition qui eût conduit à la suppression pure et simple du referendum. Il est curieux de constater que cette suppression était demandée par le parti social-démocrate qui réclamait depuis plus de cinquante ans la législation directe du peuple, et que le referendum trouva ses plus chauds partisans dans les rangs des nationaux allemands qui y voyaient un moyen d'empêcher une « radicalisation de la législation ». Ce fut même un député national allemand, M. Schultz, qui le premier réclama l'introduction dans la constitution de l'initiative referendum : une loi votée

(1) Berichte und Protokolle des 8. Ausschusses der Nationalversammlung, p. 163.

par le Reichstag devait être soumise au peuple si un million d'électeurs en faisait la demande (1).

Cette proposition fut combattue par Preuss qui insista à nouveau sur le fait que l'initiative populaire et l'initiative referendum pouvaient être des institutions excellentes dans de petits Etats, comme les cantons suisses, sans être pour cela applicables à un Etat de plus de soixante millions d'habitants, et il évoqua « les dépenses géantes et l'agitation considérable que ne manqueraient pas de provoquer de telles initiatives » (2).

Cependant, le 11 avril, la commission était saisie d'une proposition, signée par les députés démocrates Ablass, Koch et Haussmann, introduisant à côté du referendum de partage, le referendum présidentiel, l'initiative populaire et l'initiative referendum. M. Koch, en défendant cette proposition, insista sur la nécessité de développer le domaine d'action du referendum qu'il qualifia de « pilier de la constitution » (3); il se prononça par contre de façon énergique contre la proposition social-démocrate tendant à autoriser la dissolution du Reichstag par plébiscite, qui permettrait une agitation permanente de la minorité ou, comme le dit Preuss, qui « ferait travailler le parlement avec le système de l'épée de Damoclès » (4). Après de vifs débats sur la nécessité d'exclure de l'initiative referendum les lois déclarées urgentes, les lois de budget, d'impôts et de traitements, la commission adopta les articles suivants qui introduisaient l'initiative populaire, l'initiative referendum, le referendum présidentiel et le referendum de partage.

« Article 26. — Le Reichsrat peut opposer son veto aux lois votées par le Reichstag. Lorsqu'il s'agit de lois modifiant la constitution, il suffit que plus d'un tiers des voix exprimées au Reichsrat se prononce pour ce veto.

(1) Berichte und Protokolle des 8. Ausschusses der Nationalversammlung, page 166.

(2) Preuss, Berichte des 8. Ausschusses, page 165.

(3) Koch, id., page 307.

(4) Preuss, id., page 308.

« L'opposition doit être présentée au gouvernement du Reich dans les deux semaines qui suivent le vote de la loi au Reichstag et motivée au plus tard dans les deux semaines suivantes.

« En cas d'opposition, la loi est présentée au Reichstag pour une nouvelle décision. Si un accord ne s'établit pas alors entre le Reichstag et le Reichsrat, le président du Reich peut, dans les trois mois, soumettre au referendum l'objet du différend ; s'il ne fait pas usage de ce droit, la loi doit être considérée comme ayant échoué. Si la décision du Reichstag contre l'opposition du Reichsrat a été prise à la majorité des deux tiers, le président du Reich peut dans les trois mois publier la loi dans le texte du Reichstag ; s'il ne fait pas usage de ce droit, la loi est considérée comme ayant échoué.

« Le président du Reich doit ordonner un referendum à la demande du Reichsrat, lorsque l'accord n'a pu être réalisé entre le Reichstag et le Reichsrat, pour une loi modifiant la constitution.

« *Article 64.* — La publication d'une loi du Reich doit être ajournée à deux mois si la demande en est faite par un tiers du Reichstag. Les lois déclarées urgentes par le Reichstag et le Reichsrat peuvent nonobstant cette demande être publiées par le président du Reich.

« *Article 64 a.* — Une loi votée par le Reichstag doit être avant sa publication soumise au referendum si le président du Reich en décide ainsi dans le délai d'un mois.

« Il en est de même à la demande d'un dixième des électeurs pour une loi dont la publication a été ajournée à la demande d'un tiers du Reichstag.

« Il doit être, en outre, procédé à un referendum sur un projet de loi lorsqu'un dixième des électeurs le demande. L'initiative populaire ne peut porter que sur un projet de loi détaillé. Ce projet doit être soumis au Reichstag par le gouvernement avec l'exposé de son point de vue. Il n'y a pas lieu à referendum lorsque le projet de loi demandé a été adopté sans modification par le Reichstag.

« Pour le budget, les lois d'impôts et les lois sur les

traitements des fonctionnaires du Reich, le président du Reich peut seul provoquer un referendum ».

Lors de la discussion du projet en deuxième lecture, en juin 1919, la commission n'apporta que de légères modifications aux articles 26, 64 et 64 a. A la demande du député social-démocrate Quarck, le nombre de signatures exigées par l'article 64 a § 2 pour le succès d'une initiative-referendum, fut baissé du dixième au vingtième, à l'exemple de la constitution fédérale suisse qui demande 50.000 signatures pour une initiative populaire et 30.000 pour une initiative referendum. D'autre part, sur la proposition du social-démocrate Katzenstein, les droits accordés au président du Reich par l'article 26 furent réduits en ce sens qu'en cas de conflit entre les deux assemblées, lorsque le Reichstag a maintenu son premier vote à la majorité des deux tiers, le président du Reich n'a plus le choix entre le retrait du projet de loi, la publication du texte voté par le Reichstag et le referendum, mais seulement entre le referendum et la publication du texte du Reichstag.

La deuxième lecture du projet de constitution commença le 2 juillet 1919 devant l'Assemblée nationale. A la séance du 5 juillet, le rapporteur vanta les mérites de l'initiative populaire et du referendum, cita en exemple la modération dont le peuple suisse avait fait usage dans l'exercice de ses droits, et exprima la conviction qu'une campagne de referendum serait toujours moins violente qu'une campagne électorale, car l'électeur n'aurait à se prononcer que sur une question précise et bien déterminée et non sur « un discours électoral dans lequel, en une heure, le candidat a dû parler à son auditoire de toutes les choses humaines et divines » (1). L'initiative populaire et le referendum devaient être, aux yeux du rapporteur, « un complément précieux du système législatif ».

L'orateur populiste Heilz et le national allemand von Delbück firent preuve de beaucoup plus de réserve à l'égard

(1) Heilfron, op. cit., page 3290.

de ces institutions. M. Heilz voyait dans l'initiative populaire « une marque de défiance envers les assemblées élues » et dans l'initiative referendum « une complication inutile » ; M. von Delbrück critiqua particulièrement l'initiative populaire, dont le « succès ne serait jamais qu'une question d'argent et d'agitation », et qui lui paraissait d'autant plus inutile que la constitution accordait déjà le droit d'initiative au gouvernement du Reich, au Reichstag, au Reichsrat et au Conseil économique du Reich.

Quant à l'ancien ministre Preuss, tout en reconnaissant que le referendum était « un postulat de la démocratie », il ne fit pas preuve de dispositions plus conciliantes que par le passé à l'égard de l'initiative populaire et il déplora le désordre, la confusion et l'obscurité que présentaient les textes adoptés (1).

La troisième lecture du projet *in plenum* eut lieu dans les derniers jours de juillet et amena le vote de deux dispositions très importantes « propres à mettre en question toute la valeur de la législation sur l'initiative populaire et le referendum » (2). D'une part, l'Assemblée nationale vota une proposition déposée par le député Waldstein et appuyée par le démocrate Koch et le social-démocrate Keil, aux termes de laquelle « une décision du Reichstag ne peut être infirmée par un referendum que si la majorité des électeurs prend part au vote » ; d'autre part, elle rendit presque impossible une modification constitutionnelle par referendum sur initiative populaire, en décidant qu'une modification de ce genre ne pourrait être votée que si la majorité des électeurs inscrits se prononçait pour son acceptation.

La constitution fut votée le 31 juillet 1919 par 262 voix contre 75, promulguée le 11 août et publiée le 14 (3).

(1) Heilfron, op. cit., page 3295.

(2) Hartwig. Volksbegehren und Volksentscheid im deutschen und österreichischen Staatsrecht, page 16.

(3) Reichsgesetzblatt, 1919, page 1383 et suivantes.

L'opposition était formée par les nationaux allemands, les populistes et les socialistes indépendants.

Les anciens articles 26, 64 et 64 a sont devenus les articles 74, 72 et 73, et les modifications votées par l'Assemblée nationale en troisième lecture figurent dans les articles 75 et 76. Tous ces articles sont contenus dans la cinquième section de la première partie de la constitution, intitulée : la législation du Reich. Mais toutes les dispositions insérées dans la constitution, sur le gouvernement direct du peuple ne figurent pas, comme l'exigerait la logique, dans cette cinquième section.

Dans la première section « Reich et Pays », se trouve placé l'article 18, un des plus compliqués et des plus obscurs de la constitution. Cet article, qui n'a pas fait l'objet de moins d'une dizaine de remaniements à la commission de constitution et à l'Assemblée, règle dans ses sept paragraphes les conditions dans lesquelles les populations d'un ou plusieurs Pays peuvent demander par plébiscite des modifications territoriales à l'intérieur du Reich. Cet article 18 est d'ailleurs complété par l'article 167 qui lui, se trouve situé dans la deuxième partie de la constitution, consacrée aux « Droits et devoirs fondamentaux des Allemands ». Les conditions dans lesquelles le peuple allemand peut être appelé à disposer de lui-même dans les frontières du Reich débordent le cadre de cette étude.

C'est dans la troisième section de la première partie de la constitution, « le président du Reich et le gouvernement du Reich » que figure l'article 43, qui autorise le peuple allemand à déposer par plébiscite le président du Reich avant l'expiration de son mandat. Cet article n'a fait l'objet d'aucune discussion ni à la commission ni à l'Assemblée.

Enfin, dans la sixième section, consacrée à « l'administration du Reich » on a la surprise de trouver l'article 85 qui règle les droits du Reichsrat en matière budgétaire et détermine dans quels cas son opposition à une augmentation de dépenses peut conduire à un referendum.

Cet éparpillement à travers toute la constitution des dispositions concernant les droits du peuple souverain à intervenir directement dans les affaires publiques, est d'autant

plus remarquable que des sections spéciales ont été réservées dans la constitution aux droits et prérogatives des autres organes de l'Etat : le président et le gouvernement du Reich, le Reichstag, le Reichsrat. Le constituant de Weimar ne pouvait mieux montrer le peu de cas qu'il faisait des droits de gouvernement direct qu'il avait si parcimonieusement accordés au peuple allemand.

CHAPITRE II

L'INITIATIVE POPULAIRE

Lors de la discussion en troisième lecture du projet de constitution, Preuss déclara que le texte des articles ayant trait à la législation directe du peuple « avait peut-être gagné en qualité au cours des multiples remaniements qu'il avait du subir, mais sûrement pas en clarté » (1), et le député Quarck, membre de la commission de constitution, ajoutait : « Pour ma part, je dois avouer que j'ai du lire à plusieurs reprises les articles 72 à 76 avant de m'y reconnaître » (2). Il est bien certain — et le professeur Triepel se plaît à le constater — que ces articles ne sont pas toujours « facilement compréhensibles » (3) et que, par leur imprécision ou leur obscurité, ils permettent à leurs commentateurs de donner aux divers problèmes constitutionnels posés par la législation directe du peuple, les interprétations les plus variées. Cette diversité d'opinions s'accroît encore du fait que la constitution de Weimar garde le silence le plus complet sur certains nombre de problèmes des plus importants ayant trait à l'initiative

(1) Steno. Berichte der Nationalversammlung, p. 1355.

(2) Id., p. 1357.

(3) Triepel, Der Weg der Gesetzgebung. Archiv des öff. Rechts, livre 39, 1920, p. 458.

populaire et au referendum, et que les auteurs en sont réduits à bâtir de toutes pièces des théories et des solutions, empreintes parfois de la plus audacieuse fantaisie.

Ces lacunes n'ont pas été comblées et ces imperfections n'ont pas été corrigées par la loi du 27 juin 1921 sur la procédure de l'initiative populaire et du referendum (1). Cette loi a été modifiée par celle du 31 décembre 1923 (2) et complétée par l'ordonnance du 14 mars 1924 (3).

§ 1. — OBJET DE L'INITIATIVE POPULAIRE.

D'après l'article 73, § 3 de la constitution, il doit être procédé à un referendum « lorsque le dixième des électeurs demande qu'on y soumette un projet de loi détaillé présenté par le peuple ». Ce paragraphe semble donc autoriser le peuple à introduire une initiative sur toute matière susceptible de faire l'objet d'une loi du Reich; on ne comprendrait pas d'ailleurs que le peuple souverain, d'où toute puissance émane, puisse être limité de façon quelconque dans l'exercice de ses droits lorsqu'il veut se donner une loi que ses représentants refusent de voter. Nous allons voir cependant que la constitution soustrait à l'initiative populaire plusieurs catégories de lois parmi les plus importantes.

Et tout d'abord, la constitution de Weimar autorise-t-elle le peuple à prendre l'initiative de modifier la constitution? Bien qu'aucun texte de loi ne le dise expressément, les auteurs sont unanimes à admettre que le peuple a le droit de demander un referendum sur des modifications qu'il désire apporter à la constitution.

Mais ce droit permet-il au peuple de demander, par voie d'initiative populaire, l'abrogation des dispositions de la constitution qui limitent précisément les droits du peuple

(1) Reichgesetzblatt 1921, I, p. 790.

(2) Id., 1924, I, p. 4.

(3) Id., 1924, I, p. 173.

en matière d'initiative, tel l'article 73 § 4 qui interdit l'initiative populaire sur les lois de budget et d'impôts ? La réponse, à notre avis, ne saurait faire de doute : le peuple étant souverain, les limites apportées par la constitution à l'exercice de cette souveraineté n'ont de valeur que tant que le peuple les accepte. Le jour où il voudra soumettre au referendum la loi de budget, il ne pourra pas directement demander ce referendum par voie d'initiative populaire, mais rien ne l'empêchera de prendre l'initiative d'une loi abrogeant les dispositions de l'article 73 § 4 et, si cette loi est votée par referendum, le peuple pourra légiférer sans aucune limitation en matière budgétaire (1). M. Hempel écrit que « le droit du peuple dans l'exercice de sa fonction législative est illimité et illimitable » (2) et les auteurs sont à peu près unanimes dans ce sens. M. Lucas soutient cependant que le peuple ne peut modifier les limites que le législateur de Weimar a données à son activité (3).

Les traités entre le Reich allemand et les puissances étrangères sont ratifiés par le Reichstag, mais ils ne sont incorporés dans une loi que dans des cas tout à fait exceptionnels ; ils sont donc soustraits à l'initiative et au contrôle du peuple, qui ne peuvent porter que sur une loi. L'article 45 de la constitution exige cependant une loi pour la déclaration de guerre et la signature de la paix ; on doit donc admettre que le peuple peut prendre l'initiative de demander une guerre avec une puissance étrangère ou, au cours des hostilités, de réclamer et de voter la conclusion de la paix. Mais M. Triepel fait justement remarquer qu'il n'est pas dans les coutumes du droit des gens de déclarer la guerre ou de conclure la paix par referendum, et « qu'il n'y aura pas plus de referendum sur une déclaration de

(1) Hartwig, op. cit., p. 30 ; Nawiasky : Die Grundgedanken der Reichsverfassung, p. 97.

(2) Hempel, Probleme der direkten Volksgesetzgebung, p. 47.

(3) Lucas : Zum Volksbegehren über Fürstenenteignung, Juristische Rundschau, 1926, p. 492.

guerre que sur la construction d'un chemin de fer du Reich de Ratzeburg à Gadebusch » (1).

Il y a également toute une série de mesures qui sont soustraites à l'initiative populaire parce qu'elles ne sont pas de la compétence du pouvoir législatif : ce sont celles rentrant dans la compétence du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire. Le peuple ne pourrait pas prononcer le déplacement d'un fonctionnaire ou sa mise à la retraite, encore moins le mettre en jugement, ce qui serait le soustraire à ses juges naturels, ou ordonner sa grâce, ce qui serait un empiètement sur les attributions du chef de l'Etat. Il ne pourrait pas davantage fixer au gouvernement les lignes directrices de sa politique, ni lui ordonner d'entreprendre une négociation sur un objet déterminé ou de mettre fin à des pourparlers en cours, ce qui serait contraire à l'article 56 de la constitution, qui donne au chancelier le droit de diriger la politique du gouvernement.

Enfin, il est une catégorie de lois dont le peuple du Reich ne peut prendre l'initiative : ce sont les lois dont l'objet a été réservé par la constitution à la compétence exclusive du législateur des Pays. Une initiative populaire portant sur une loi de cette nature serait sans aucun doute une violation de la répartition des compétences établie par les articles 6 à 12 de la constitution.

Beaucoup plus importantes sont les exclusions prononcées par l'article 73 § 4, car elles constituent un des paragraphes les plus discutés et les plus diversement interprétés de la constitution, et elles ont eu à jouer un rôle de tout premier plan dans la pratique de la législation directe du peuple. Ce paragraphe a le texte suivant : « Le président du Reich peut seul provoquer un referendum sur le budget, les lois d'impôts et les lois sur les traitements ».

La constitution ne parle que du « referendum » et elle n'interdit pas expressément à « l'initiative populaire » de s'occuper du budget, des impôts ou des traitements. Mais

(1) Triepel, op. cit., p. 472.

tous les auteurs ne voient là qu'une lacune et qu'une erreur de rédaction, et ils sont unanimes à soustraire à l'initiative populaire les lois de cette nature. Les difficultés commencent lorsqu'il faut s'entendre sur le sens à donner aux mots « lois d'impôts » et surtout au mot « budget ».

Les uns sont partisans d'une interprétation littérale et ils ne veulent soustraire à l'initiative populaire que la loi annuelle, dite loi de budget, et les annexes ou modifications qui peuvent y être apportées. D'autres, au contraire, donnent au mot budget une interprétation extensive et appliquent l'interdiction de l'article 73 § 4 à toutes les lois de caractère financier qui exercent sur le budget une influence plus ou moins importante. On voit sans peine jusqu'où peut mener une interprétation trop extensive, les lois n'exerçant aucune influence et n'ayant aucune répercussion sur le budget étant du domaine de l'exception. Aussi les professeurs de droit, les juristes et les hommes politiques se sont-ils partagés en deux camps dont chacun a d'excellents arguments à faire valoir à l'appui de sa thèse.

L'historique de cet article a été interprété lui-même de diverses façons et les partisans de l'interprétation extensive, comme ceux de l'interprétation restrictive, se réclament des discours prononcés à la commission de constitution et à l'Assemblée nationale. Il faut avouer d'ailleurs que les conditions dans lesquelles a été introduit et voté l'article 73 § 4 permettent les interprétations les plus variées.

En effet, à la séance de la huitième commission du 9 avril 1919, le député Keil, exposant le point de vue du parti social-démocrate, déclara qu'il fallait exclure le budget de l'initiative populaire « pour éviter la paralysie de l'administration », mais qu'on ne saurait exclure les lois d'impôts dont l'importance est capitale (1). Le député démocrate Koch voulait soustraire à l'initiative populaire « les lois de finances et le budget », mais il était impossible, à son avis, d'empêcher le peuple de donner son opinion sur les

(1) Protokolle des acht. Ausschusses, op. cit., page 294.

questions financières, telles que « les lois d'impôts dont il avait à supporter les suites » (1). Quant au social-démocrate Katzenstein et au socialiste indépendant Cohn, ils ne voulaient limiter en aucun cas l'initiative populaire et ils proposaient seulement d'exiger qu'elle soit soutenue par une plus forte proportion d'électeurs lorsqu'elle portait sur la loi de budget ou une loi d'impôts (2). Ce fut dans ces conditions d'imprécision que fut déposée la proposition Grœber, excluant de l'initiative populaire « le budget, les lois d'impôts et les lois sur les traitements des fonctionnaires du Reich » ; et ce n'est pas dans les explications données aussitôt après le dépôt de cette proposition par le député social-démocrate Quarck, qu'il faut chercher des éclaircissements. M. Quarck s'exprima, en effet, en ces termes : « Je vais même jusqu'à dire qu'une initiative populaire est à peine prudente en matière financière, mais d'un autre côté nous devons considérer que le droit de voter le budget est le droit le plus essentiel dans une démocratie » (3).

La proposition Grœber fut adoptée à la commission, puis à l'Assemblée nationale, sans que personne ait songé à fournir une explication de vote plus précise et sans que le domaine d'application de l'article 73 § 4 ait été déterminé. La question de savoir ce que le législateur de Weimar a voulu exclure reste donc entière, et les expressions « loi de budget » et « lois d'impôts » font l'objet d'innombrables controverses.

L'interprétation extensive de la pensée du législateur constituant a été soutenue avec une autorité particulière par le professeur Carl Schmitt, dans une brochure intitulée : *Referendum et initiative populaire*, parue en 1926 (4). D'après lui, le constituant a voulu exclure de l'initiative populaire non seulement le budget proprement dit, mais

(1) Protokolle des 8. Ausschusses, op. cit., page 308.

(2) Protokolle des 8. Ausschusses, op. cit., page 310.

(3) Protokolle des 8. Ausschusses, op. cit., page 312.

(4) Schmitt. *Volksentscheid und Volksbegehren*,

toutes les lois de finances (Geldgesetze), toutes les lois qui ont une influence directe sur le budget (1). M. Schmitt reconnaît d'ailleurs qu'une ligne de démarcation n'est pas aisée à tracer et qu'elle risque de faire, suivant les circonstances politiques, de singuliers détours. M. Kaisenberg, grand spécialiste des questions de législation directe, donne également à l'article 73 § 4 une interprétation extensive, peut-être moins extensive cependant que celle de Schmitt, car il ne voudrait soustraire à l'initiative populaire que les lois influant directement sur le budget au point de le « bouleverser » complètement (2). Le professeur Anschütz (3) et MM. Poetzsch Heffter (4) et Gebhard (5) partagent ce point de vue. Cependant que le professeur Jellinek, voyant combien il est imprudent de laisser le soin de telles limitations à l'arbitraire politique, propose d'exclure de l'initiative populaire toutes les lois intéressant au premier chef le ministre des finances, lois pour lesquelles le ministre des finances « tient la plume » (6). Ce serait une solution satisfaisante si la compétence entre les ressorts était assez bien délimitée pour qu'il n'y ait pas de chances de conflit.

Plusieurs auteurs s'en tiennent au contraire à l'interprétation littérale de l'article 73 § 4. A leur avis, le budget et lui seul, ainsi que les lois créant, modifiant ou supprimant directement et expressément des impôts ou réglant le traitement des fonctionnaires, doivent être soustraits à l'initiative populaire. Le professeur Triepel estime notamment que « la constitution a fait une énumération limitative, a prévu trois exceptions qui, comme toute exception, ne peuvent

(1) Schmitt. *Volksentscheid und Volksbegehren*, pages 22 et 29.

(2) Kaisenberg. *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, page 207.

(3) Anschütz. *Die Verfassung des Deutschen Reichs*, 13^e édition, page 339.

(4) Poetzsch Heffter. *Handkommentar der Reichsverfassung*, page 322.

(5) Gebhard. *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, page 734.

(6) Jellinek. *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, page 169.

être interprétées dans un sens extensif (1). » Il nous semble qu'étant donné l'imprécision du texte, la confusion et l'obscurité des débats, on doit adopter l'opinion formulée par Triepel et s'en tenir à l'interprétation restrictive de l'article 73, § 4 (2). Comme le fait observer M. Liermann, les droits que possède un organe de l'Etat en matière financière sont « la pierre de touche » de son influence dans la direction des affaires publiques ; soustraire à l'initiative populaire toutes les questions ayant une certaine répercussion sur le budget serait faire du peuple allemand un « organe *minoris generis* », dont le rôle serait aussi effacé que celui de la Chambre des Lords, depuis que la réforme de 1911 lui a retiré le droit de modifier ou de rejeter le money bill (3).

Il est enfin une prérogative qui a été refusée au peuple du Reich alors qu'elle a été accordée à celui de la plupart des Pays allemands : le droit de dissoudre le parlement par plébiscite. Le Reichstag élu pour quatre ans, ne peut, en effet, être dissous avant l'expiration de son mandat que par le président du Reich (art. 25). Ce dernier étant l'élu du peuple entier doit pouvoir se rendre compte, mieux que tout autre, de l'instant où la politique suivie par la majorité du Reichstag a cessé de correspondre avec celle souhaitée par la majorité du peuple. A la différence du président de la République française, le président du Reich ne considère par le droit de dissolution comme un droit dont il doit s'interdire l'exercice s'il ne veut pas entendre crier au coup d'Etat. Le président Ebert, social-démocrate, a prononcé deux fois la dissolution du Reichstag en 1924 ; son successeur, le maréchal von Hindenburg, a dissous le parlement en 1928, 1930 et en est à son deuxième décret

(1) Triepel, op. cit., page 507.

(2) Id. Hempel, op. cit., p. 25 ; Hartwig, id. p. 29 ; Glum : Die Grenzen der Volksgesetzgebung. Juristische Wochenschrift, 1929, p. 1100.

(3) Liermann. Das deutsche Volk als Rechtsbegriff im Reichsstaatsrecht, p. 151.

de dissolution pour 1932. La première dissolution de 1932 fut prononcée « parce que le Reichstag ne correspondait plus à la volonté de la majorité du peuple, telle qu'elle s'était exprimée lors des élections aux Landtags » (1). Le président du Reich avait vu dans ces élections un véritable plébiscite contre le « système » de gouvernement alors au pouvoir et contre la majorité qui le soutenait au Parlement.

L'article 73 § 3 de la constitution exige que l'initiative populaire porte sur un projet détaillé (*ausgearbeitet*), ce qui rend impossible les initiatives qui n'auraient pour objet qu'une simple sommation faite au gouvernement ou un texte vague ou imprécis comme celui-ci : « Il faut faire une loi sur la propriété familiale » (2). Est-ce à dire que l'initiative populaire ne puisse porter que sur des projets de loi réglant dans leurs plus menus détails les questions dont ils traitent, et ne peut-on admettre qu'une « loi de cadres » posant un certain nombre de règles et de principes, dont le Reichstag et le gouvernement auraient à déterminer les conditions d'application, puisse faire l'objet d'une initiative populaire ? M. Kaisenberg fait justement remarquer qu'il existe en droit allemand un grand nombre de ces « *leges imperfectæ* », qui ne sont susceptibles d'aucune application immédiate, ne seraient-ce que les nombreux articles sur « les droits et devoirs fondamentaux des Allemands » insérés dans la deuxième partie de la constitution (3). Le droit de proposer et de voter des lois de cette nature ne peut donc pas être refusé au peuple, mais il est bien certain que les principes et les règles que posera la loi votée par referendum risqueront de ne jamais être appliquées. Le Reichstag et le gouvernement pourront toujours refuser de prendre les mesures requises pour l'application de la loi qui restera par suite lettre morte.

(1) Reichsgesetzblatt, 1932, p. 255. O. du 4 juin 1932.

(2) Koch, Berichte des .8. Ausschusses, op. cit., p. 307.

(3) Kaisenberg. Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht. Zeits. öff. Recht, tome 6, page 171.

§ 2. — PROCÉDURE DE L'INITIATIVE POPULAIRE.

L'article 73 § 3 de la constitution du Reich se contente de dire que le projet de loi présenté par un dixième des électeurs « doit être soumis au Reichstag par le gouvernement qui fait connaître son point de vue », et il ajoute qu'« il n'y a pas lieu à referendum lorsque le projet de loi demandé est adopté sans modification par le Reichstag ». Pour le surplus et pour les détails de la procédure, le paragraphe 5 du même article renvoyait à une loi du Reich qui, votée à la majorité requise pour les modifications constitutionnelles, a été promulguée le 27 juin 1921 (1).

La procédure longue et compliquée de l'initiative populaire comprend trois phases principales : l'admission, l'inscription sur les listes, l'intervention du Reichstag, suivie le cas échéant, du referendum.

1° *L'admission.*

La loi de 1921 prévoit que les électeurs désireux d'introduire une initiative populaire doivent d'abord adresser au ministre de l'Intérieur du Reich une demande d'admission de cette initiative. Cette demande doit être présentée par écrit et être munie de cinq mille signatures d'électeurs, dont le droit électoral aura été certifié par les autorités communales ; ces cinq mille signatures ne sont pas exigées lorsque la demande d'admission est faite par la présidence ou la direction d'un grand parti politique ou d'une organisation économique ou confessionnelle puissante, groupant plus de cent mille électeurs. La proposition d'admission doit contenir le texte du projet qui sera soumis à l'initiative populaire, le titre donné à ce projet et le nom de « l'homme de confiance » des auteurs de la proposition.

Le ministre de l'Intérieur du Reich doit alors examiner s'il peut admettre l'initiative. Il doit rejeter la demande d'admission qui lui est présentée si le contenu du projet

(1) Une traduction de la loi du 27 juin 1921 est donnée en appendice.

de loi n'est pas de la compétence du pouvoir législatif du Reich, s'il tombe sous le coup des dispositions de l'article 73 § 4 ou si moins d'une année ne s'est écoulée depuis l'échec d'une initiative populaire qui avait eu le même objet.

Le ministre de l'Intérieur n'est limité par aucun délai pour procéder à cet examen ni pour faire connaître sa décision : on a vu un ministre attendre plus de quatre mois avant de publier une décision de rejet. De plus, et c'est peut-être là le plus grave défaut de toute la procédure d'initiative populaire, la décision prise par le ministre est définitive et sans appel. Cette absence de recours contre une décision d'un personnage qui, par sa position, peut être tenté de faire une plus large place aux considérations d'opportunité politique qu'aux principes du droit constitutionnel, constitue une très fâcheuse lacune et peut provoquer de sérieuses complications. On avait voulu parer à ces inconvénients, lors de la discussion de la loi de 1921, en autorisant l'« homme de confiance » à se pourvoir devant la Haute Cour de Justice du Reich (*Staatsgerichtshof*) contre une décision du ministre de l'Intérieur refusant l'admission. Mais la majorité de la commission s'était prononcée contre cette mesure, estimant que la responsabilité ministérielle suffisait et que l'article 59 de la constitution, prévoyant le renvoi devant la Haute Cour des ministres coupables de forfaiture, constituait une garantie efficace contre tout acte d'arbitraire et toute violation de la loi de la part du ministre de l'Intérieur. Responsabilité ministérielle et renvoi en Haute Cour ne sont, à notre avis, que des garanties tout à fait aléatoires, car il peut très bien se faire que la majorité du Reichstag, tout en désavouant, du point de vue constitutionnel, l'attitude du ministre de l'Intérieur, l'approuve pour des considérations politiques. Toutes les tentatives faites pour donner à la Haute Cour le droit de contrôle sur les décisions de rejet prises par le ministre sont cependant restées sans résultat (1).

(1) Cf. notamment proposition Best et Græfe, Drucksache des Reichstags, troisième législature, n° 2472.

Les auteurs ne sont pas d'accord pour savoir de quel moment part le délai d'un an, requis pour une nouvelle admission d'une initiative populaire sur un projet de loi qui a déjà échoué une première fois. Les uns font courir le délai du jour de la présentation de la première demande, d'autres du jour de l'expiration des délais d'inscription, d'autres enfin, du jour de la publication officielle des résultats. La question est d'ailleurs dépourvue d'intérêt pratique car les auteurs de la nouvelle proposition n'auront qu'à modifier légèrement les termes de la première pour se soustraire à l'exigence du délai d'une année (1).

Si le ministre de l'Intérieur du Reich admet l'initiative populaire, il publie le texte du projet de loi dans le « *Reichsanzeiger* » et fixe la période pendant laquelle les électeurs seront autorisés à s'inscrire (art. 31).

2° L'inscription.

La procédure employée en Suisse et dans les Etats de l'Amérique du Nord ne pouvait être adoptée par le législateur du Reich : autoriser la réunion de signatures de maison en maison, admettre que l'on puisse se faire inscrire par des tiers, c'était, dans un Etat de 65 millions d'habitants, sujet à des agitations politiques violentes, une impossibilité absolue. La loi de 1921, en instituant une procédure aussi compliquée que coûteuse, a voulu entourer l'inscription sur les listes d'initiative de toutes les garanties propres à éviter les fraudes et les abus.

a) Droit d'inscription. — Tout Allemand qui, au jour de l'inscription, est électeur au Reichstag, peut s'inscrire valablement sur les listes d'initiative (art. 33). Les électeurs au Reichstag sont les Allemands de l'un ou de l'autre sexe, âgés de plus de vingt ans et n'étant pas privés du droit électoral.

b) Forme, lieu et délai de l'inscription. — L'inscription a lieu sur les listes adressées par les promoteurs de l'initia-

(1) Kaisenberg. Volksentscheid und Volksbegehren, commentaire, article 23.

tive aux autorités communales. Ces listes, dont le modèle est fixé par l'ordonnance du 13 avril 1924, doivent contenir le texte du projet de loi que les signataires veulent soumettre au referendum. La formalité de l'inscription doit être remplie par l'électeur lui-même ; il doit mentionner ses nom, prénoms, domicile et profession. Les autorités communales sont obligées de tenir les listes à la disposition des électeurs pendant toute la durée du délai fixé, et à des heures permettant aux électeurs de toute condition de s'inscrire. Il n'est d'ailleurs pas indispensable de s'inscrire sur les listes de la commune où l'on est électeur : lorsqu'un « motif impérieux » oblige un électeur à s'absenter de la commune où il est inscrit, pendant toute la durée du délai d'inscription, il peut se faire délivrer par les autorités de cette commune, un certificat d'inscription qui lui permettra de prendre part à l'initiative dans une autre commune de son choix. L'usage du certificat d'inscription est très répandu et tout voyage ou déplacement, quelles qu'en soient les causes, est considéré comme « motif impérieux ».

Le secret du vote n'est pas garanti, tout signataire pouvant lire les noms de ceux qui se sont inscrits avant lui sur la liste ; les partis politiques font même parfois relever les noms de tous ceux qui viennent s'inscrire ou, par des agents placés à l'entrée des bureaux d'inscription, font noter les noms de toutes les personnes qui se présentent (1). Il y a là un très grave inconvénient propre à permettre bien des abus et à donner aux partis politiques le moyen d'exercer une pression qui s'est révélée fort efficace.

Le délai d'inscription doit comprendre au moins quatorze jours, et il peut être prolongé par le ministre de l'Intérieur du Reich. En raison des dispositions matérielles à prendre, le délai d'inscription ne peut commencer à courir moins de deux semaines à partir du jour de la publication de l'ordonnance d'admission dans le « *Reichsanzeiger* ».

(1) Par arrêt du 14 mars 1930, le tribunal de vérification des élections près le Reichstag a déclaré cette pratique régulière et licite. C. Simson : Gültige und ungültige Eintragungen zum Volksbegehren. « *Reichsverwaltungsblatt* », 1930, tome 51, p. 507.

c) Etablissement des résultats. — A l'expiration du délai d'inscription, les autorités communales certifient que tous les signataires étaient électeurs au Reichstag le jour où ils se sont inscrits. Après avoir établi le nombre de signatures valables et non valables données dans la commune, les mêmes autorités envoient les listes d'inscription au directeur des élections du cercle — le Reich est divisé en 35 cercles électoraux — qui, avec la commission de vote du cercle, établit les résultats et les fait parvenir au directeur des élections du Reich, nommé par le ministre de l'Intérieur. Ce directeur préside la commission électorale du Reich, réunie à Berlin, qui est chargée d'établir le résultat d'ensemble de l'initiative populaire. Celui-ci est communiqué au ministre de l'Intérieur et publié dans le *Reichsanzeiger* par le directeur des élections du Reich.

d) Condition de succès. — Une initiative populaire, quel que soit son objet, doit, pour être prise en considération, avoir recueilli les signatures du dixième des électeurs inscrits. Le nombre total des électeurs est celui publié lors de la dernière consultation populaire (élection présidentielle, élections au Reichstag, referendum). Si l'initiative populaire n'est pas soutenue par le dixième des électeurs, elle a échoué et la procédure est terminée ; le Tribunal de vérification des élections près le Reichstag ne peut être saisi de la question.

e) Frais. — Les frais d'impression des listes d'inscription et de leur envoi aux communes restent toujours à la charge des auteurs de l'initiative. Les autres frais (surveillance, publication officielle, indemnités aux membres des commissions) sont supportés pour les quatre cinquièmes par le Reich et pour un cinquième par les communes (art. 44 et 45 de l'ordonnance du 14 mars 1924). Une ordonnance du 14 février 1924 (1) avait prévu qu'une certaine somme devrait être consignée par les auteurs de l'initiative au moment de l'admission ; cette somme ne leur serait rendue

(1) Reichsgesetzblatt 1924, I, page 110.

qu'en cas de succès de cette initiative. Cette disposition a été abrogée le 1^{er} octobre 1924.

3° *L'intervention du Reichstag.*

La constitution de Weimar ne connaît que l'initiative « indirecte » : le projet de loi présenté par plus du dixième des électeurs n'est pas soumis directement au peuple, mais au Reichstag qui doit se prononcer sur le texte du projet. Le rôle du Reichstag n'est pas seulement celui de donneur de conseils (1), mais celui de véritable législateur capable d'exclure, en certains cas, le referendum. Le but de cette intervention du Reichstag est d'éviter l'agitation et les frais d'un referendum, lorsque le Reichstag est prêt à accepter le texte qu'on lui soumet.

a) La présentation du projet au Reichstag.

Lorsque le résultat du projet d'une initiative populaire soutenue par plus du dixième des électeurs a été officiellement publié, le gouvernement du Reich doit immédiatement présenter au Reichstag le projet d'initiative populaire, après en avoir délibéré en conseil des ministres. Ce projet de loi est présenté comme projet émanant d'une initiative populaire, et non comme projet du gouvernement; l'intervention du Reichsrat et, le cas échéant, du Conseil national économique, requise pour la présentation des projets de loi gouvernementaux, n'est donc pas nécessaire pour les propositions de cette nature. Le gouvernement du Reich a cependant pris l'habitude d'aviser le Reichsrat du dépôt de ce projet (2).

Ni la constitution, ni la loi de 1921 ne déterminent par quel ministre le projet de loi d'initiative populaire doit être présenté au Reichstag ; il semble que ce rôle doive revenir au ministre le plus directement intéressé par le projet de loi. C'est ainsi que la loi d'expropriation des princes fut présentée par le D^r Külz, ministre de l'Intérieur, et la loi

(1) C'est le rôle que voulait lui donner le député social-démocrate Keil. Cf. *Protokolle des 8. Ausschusses*, op. cit., page 296.

(2) Cf. *Drucksache des Reichsrats* 1926, n° 295 ; 1929 n° 554.

de libération, contre le plan Young, par le D^r Curtius, ministre des Affaires étrangères.

En soumettant au Reichstag le projet de loi d'initiative populaire, le ministre doit exposer le point de vue du gouvernement ; ce point de vue a, jusqu'à présent, toujours été hostile au projet de loi dont le gouvernement demandait le rejet avec énergie.

Qu'arriverait-il si le gouvernement se refusait à soumettre au Reichstag un projet de cette nature, sous le prétexte par exemple, qu'à ses yeux, l'initiative populaire est entachée de nullité ? Personne ne pourrait forcer le gouvernement à présenter le projet de loi au Parlement et, s'il avait la majorité du Reichstag derrière lui, il échapperait à toute sanction.

b) La délibération du Reichstag.

Le gouvernement a rempli les obligations que lui impose la constitution lorsqu'il a déposé le projet de loi d'initiative populaire sur le bureau du Reichstag. Ce dernier est alors libre de délibérer ou non sur ce projet ; la constitution ne lui impose aucun délai, et nul ne peut l'obliger à inscrire à son ordre du jour la discussion du projet d'initiative populaire. Il est cependant bien évident qu'une telle attitude du Reichstag ne serait pas conforme à l'esprit, sinon à la lettre du texte de Weimar, et il semble que l'on doive partager l'opinion de M. Gebhard, lorsqu'il écrit que le gouvernement, chargé de veiller à l'observation de la constitution, peut considérer ce refus de délibérer comme un rejet du projet et doit, par suite, soumettre au referendum le texte de l'initiative populaire (1).

c) La décision du Reichstag.

Le Reichstag doit délibérer sur un projet de loi d'initiative populaire comme sur une proposition de loi ou un projet de loi ordinaire ; il y a donc en principe trois lectures et, éventuellement, un renvoi à la commission compétente.

1. Le Reichstag accepte sans modification le projet de loi d'initiative populaire. Il faut pour cela que le projet

(1) Gebhard, *op. cit.*, page 349.

soit voté sans la plus légère modification de forme ou de fond et, s'il s'agit de loi constitutionnelle, à la majorité des deux tiers requise par l'article 75 de la constitution. Si ces conditions se trouvent remplies, le projet d'initiative populaire devient loi, sans qu'il y ait lieu à referendum. L'initiative populaire n'est donc pas, comme en Suisse, un appel adressé au peuple, mais un appel au Reichstag avec menace de faire intervenir le peuple, si le Reichstag ne fait pas droit à la demande qui lui est présentée.

Le peuple peut cependant être appelé à se prononcer sur une loi du Reichstag adoptant sans modification un projet présenté par initiative populaire, et cela de trois manières :

1° Le président du Reich peut, comme il en a le droit pour toute loi, soumettre au peuple la loi votée par le Reichstag (art. 73, § 1 de la constitution).

2° Le Reichsrat peut, de même, opposer son veto et, en cas de désaccord persistant, amener le président du Reich à provoquer un referendum de partage. M. Triepel voit même dans cette procédure un moyen très sûr donné au Reichstag pour faire échouer un projet de loi d'initiative populaire. Il prête, en effet, au Reichstag l'idée d'opérer la manœuvre suivante, vraiment machiavélique : Le Reichstag vote un texte plus ou moins absurde proposé par plus du dixième des électeurs ; le Reichsrat élève son veto ; à la deuxième délibération, le Reichstag prend soin de confirmer son premier vote mais à la simple majorité, ce qui permet au président du Reich de considérer la loi comme ayant échoué, de la mettre « *unter dem Tische* » (1). Cette savante combinaison qui suppose les plus étranges complicités de la part du président du Reich et des deux assemblées, qui « révolte le sentiment démocratique » (2), n'a certainement été ni prévue ni voulue à Weimar. Le président du Reich, « gardien de la constitution » (3), aurait vraiment une singulière conception de sa mission s'il prêtait la main à de telles machinations et, avec la

(1) Triepel, Archiv des öff. Rechts, op. cit., page 520.

(2) Schmitt, op. cit., page 13.

(3) Schmitt. Der Hüter der Verfassung.

grande majorité des auteurs, il faut admettre qu'en cas de succès de la manœuvre du Reichstag, le président du Reich serait tenu de provoquer un referendum. Un projet d'initiative populaire, s'il peut devenir loi sans referendum, ne peut échouer que par referendum.

3° Enfin, un tiers du Reichstag peut voter l'ajournement de la loi adoptant le projet d'initiative populaire et, si l'urgence n'est pas déclarée, le vingtième des électeurs peut demander que cette loi soit soumise au referendum (art. 73 § 2). Pour peu souhaitable que puisse paraître cette initiative (1), elle ne peut cependant être exclue, comme le prétend M. Finger, qui voudrait réserver le referendum à la solution des conflits entre deux organes différents : peuple et Reichstag, Reichstag et Reichsrat, et non au règlement de querelles pouvant s'élever à l'intérieur du peuple (2). Tous les auteurs admettent, en effet, que, dans l'état actuel de la législation, l'opinion de Finger ne peut être admise et qu'il est possible d'en appeler « au peuple contre le peuple » (3).

Lorsque plusieurs projets d'initiative populaire ayant le même objet, ont été soumis au Reichstag, il y a toujours lieu à referendum, même lorsque le Reichstag a adopté sans modification l'un de ces projets. Mais la loi adoptant ce projet ne peut être abrogée que si la majorité des électeurs inscrits a pris part au vote, et si la majorité des votants se prononce contre cette loi.

2. Le Reichstag vote, en le modifiant, le projet de loi d'initiative populaire. En vertu de l'article 3 de la loi de 1921, la loi du Reichstag doit être soumise au referendum à côté du texte présenté par l'initiative populaire. La nature de la loi, ou plutôt de la décision votée par le Reichstag, est très controversée. Les uns veulent y voir une véritable

(1) Gebhard, *op. cit.*, page 348.

(2) Finger. *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, page 376.

(3) Gebhard, *op. cit.*, page 348 ; Anschütz, *op. cit.*, page 338 ; Poetzsch Heffter, *op. cit.*, page 320 ; Triepel, *op. cit.*, pages 309 et 514 ; Wittmayer : *Die Weimarer Reichsverfassung*, page 435.

loi qui, en cas de succès au referendum, ne serait que ratifiée, mais non votée par le peuple (1); pour d'autres, au contraire, la décision ne deviendrait loi que parce que le peuple l'aurait sanctionnée : le président du Reich ne peut, en effet, promulguer cette décision du Reichstag comme il peut le faire pour une loi ordinaire (2). La loi de 1921, dont la rédaction sur ce point est très défectueuse, n'apporte aucune précision puisqu'elle prescrit de soumettre au referendum « la loi demandée et la loi en différant votée par le Reichstag » (art. 3).

La « loi » du Reichstag est considérée comme ratifiée par le peuple si la majorité des électeurs n'a pas pris part au vote ; dans le cas contraire, la simple majorité des votants décide.

Une complication se présente lorsque la loi votée par le Reichstag modifie la constitution, alors que le projet d'initiative populaire n'avait pas ce caractère. Si le Reichstag vote cette modification à la majorité des deux tiers requise par l'article 76, il n'y a pas de difficulté : le texte du Reichstag est soumis au referendum à côté du projet d'initiative populaire. Mais la situation est toute différente si le Reichstag vote un ou des amendements à ce projet, modifiant la constitution, à la majorité ordinaire seulement et non à la majorité qualifiée de l'article 76. Dans ce cas, les amendements ne peuvent être soumis au referendum (3), car, si le projet d'initiative populaire échouait parce que la majorité des électeurs n'a pas pris part au vote, le président du Reich serait alors tenu de promulguer une loi constitutionnelle, qui n'aurait pas été votée au Reichstag à la majorité requise, et n'aurait pas été expressément ratifiée par le peuple. Devant un résultat aussi paradoxal, on ne peut partager l'opinion de ceux qui prétendent que le rejet par le peuple du projet d'initiative

(1) Gebhard, *op. cit.*, page 345.

(2) Hartwig, *op. cit.*, page 22 ; Triepel, *op. cit.*, page 492.

(3) Kaisenberg, *Zeitschrift für das öff. Recht*, *op. cit.*, page 178.

populaire donnerait force de loi au texte du Reichstag (1).

3. Le Reichstag rejette le projet de loi présenté par initiative populaire. Le gouvernement du Reich doit alors ordonner immédiatement un referendum. La procédure de ce referendum sera étudiée dans le chapitre consacré au referendum et à ses divers cas d'application, tandis que les diverses initiatives populaires ayant eu lieu jusqu'en 1932 feront l'objet de la deuxième partie de cet ouvrage.

(1) Hartwig, *op. cit.*, page 25.

CHAPITRE III

L'INITIATIVE REFERENDUM

L'article 1^{er} § 2 de la loi du 27 juin 1921 s'exprime en ces termes : « Il y a lieu à referendum lorsque la publication d'une loi du Reichstag a été ajournée à deux mois à la demande d'un tiers du Reichstag, si le referendum est proposé par un vingtième des électeurs (art. 72 et 73 § 2 de la constitution du Reich) ».

Il y a là un mélange d'initiative populaire et de veto de la minorité du Reichstag, qui peut conduire à soumettre au referendum, avant sa promulgation, une loi votée par le Reichstag. Preuss, qui, d'ailleurs, était adversaire de cette institution, l'avait appelée « initiative referendum »(1).

1° *Objet de l'initiative referendum.*

L'article 73 § 2 de la constitution parle d'une « loi » dont la publication a été ajournée; c'est donc uniquement sur une loi que peut porter l'initiative referendum. Une décision du Reichstag qui ne serait pas incorporée dans une loi ne pourrait faire l'objet d'une initiative referendum. La question est d'importance si l'on songe que presque tous

(1) Preuss, Berichte des 8. Ausschusses, op. cit., page 165.

les traités passés entre le Reich et les puissances étrangères sont ratifiés par le Reichstag mais ne sont pas votés sous forme de loi. Cependant, la déclaration de guerre et la signature de la paix, qui ne peuvent intervenir que par une loi, peuvent faire l'objet d'une initiative referendum.

Mais certaines lois sont soustraites à cette procédure : ce sont les lois de budget, d'impôts et de traitements, énumérées dans l'article 73 § 4 de la constitution. Celle-ci, par contre, ne fait aucune différence entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires.

Enfin, il est une catégorie de lois qui, malgré le silence des textes, doivent être exclues de l'initiative referendum : ce sont les lois votées par referendum. Il est bien évident que lorsque le peuple souverain s'est donné une loi, on ne peut permettre à une minorité du Reichstag et au vingtième des électeurs de demander que cette loi ne soit pas publiée avant d'avoir été une deuxième fois soumise au referendum.

2° Procédure de l'initiative referendum.

La procédure se décompose en deux temps : l'ajournement de la publication de la loi, la demande de referendum.

A. L'ajournement de la publication.

« La publication d'une loi du Reich doit être ajournée à deux mois si la demande en est faite par un tiers du Reichstag. Les lois que le Reichstag et le Reichrat déclarent urgentes, peuvent, nonobstant cette demande, être publiées par le président du Reich ». Ainsi s'exprime l'article 72 de la constitution de Weimar ; cet article soulève une série de questions qui ont donné lieu à une littérature très abondante et aux solutions les plus variées.

Et tout d'abord, par qui peut être faite la demande d'ajournement ? L'article 72 parle du « tiers du Reichstag », et les uns déclarent qu'il s'agit là du tiers du nombre légal de députés, tandis que pour les autres, il ne peut être question que du tiers des députés prenant part au vote sur l'ajournement. La première opinion est celle de la

majorité de auteurs (1), la seconde est celle de la commission de législation du Reichstag (2) et de M. Pöetzsch Heffter (3). Le président de cette commission, le professeur Kahl, avait même soutenu que la demande d'ajournement pourrait être adressée par écrit au président du Reich par le tiers des députés, et sans qu'il y ait vote au Reichstag. Cela paraît difficilement admissible, la riposte ordinaire de la demande d'ajournement, la déclaration d'urgence, ne pouvant intervenir de cette façon (4).

La question de savoir quand peut être faite la demande d'ajournement n'est pas moins controversée. La constitution ne fixant aucun délai, il n'est pas nécessaire de demander l'ajournement aussitôt après le vote de la loi, et il suffit que l'ajournement soit prononcé avant la publication ; il peut l'être après la promulgation (5). Mais les députés de la minorité du Reichstag auront tout intérêt à se hâter s'ils ne veulent pas être privés de leur droit par une prompte publication de la loi. Les difficultés commencent lorsqu'il s'agit de fixer le point de départ du délai de deux mois prévu par l'article 72. Il faut, dans ce cas, distinguer plusieurs hypothèses :

1. Le Reichstag vote l'ajournement de la publication aussitôt après le vote de la loi. Le délai commence, bien entendu, à courir le jour de ces votes ; mais que doit faire le président du Reich, si les deux mois s'écoulent sans que le vingtième des électeurs demande le referendum ? Doit-il promulguer la loi immédiatement après l'expiration de ce délai, ou bien, dispose-t-il encore du délai d'un mois qui lui est accordé par l'article 70 pour la promulgation des lois ? Autrement dit, le délai de deux mois de l'article 72 et le délai d'un mois de l'article 70 doivent-ils s'ajouter ou se confondre ? La majorité des auteurs se prononce contre

(1) Anschütz, *op. cit.*, page 333 ; Glese, *id.*, page 214 ; Hartwig, *id.*, page 31 ; Triepel, *id.*, page 504.

(2) Cf. procès-verbal de la trente-neuvième séance de la treizième commission, du 15 décembre 1925.

(3) Pöetzsch Heffter, *op. cit.*, page 324.

(4) Gebhard, *op. cit.*, page 342 ; Pöetzsch Heffter, *id.* page 315.

(5) Hartwig, *op. cit.*, page 34 ; Triepel, *op. cit.*, page 538.

la confusion des délais et accorde au président du Reich un délai d'un mois, commençant à courir après l'expiration des deux mois de l'article 72, pour promulguer la loi, ou la soumettre au referendum si cela lui paraît opportun (1). Tel n'est pas, cependant, l'avis du professeur Giese et de M. Kaisenberg (2) qui estiment que pendant les deux mois de l'ajournement, le président du Reich a eu tout le temps voulu pour réfléchir sur l'opportunité de la publication ou du referendum, et qui, par suite, se prononcent pour la publication immédiate à l'expiration du délai de deux mois.

2. La demande d'ajournement n'est faite que plusieurs jours après le vote de la loi. Le délai d'un mois accordé au président du Reich par l'article 70 a commencé à courir, et la question est de savoir si, après la demande d'ajournement, ce délai doit cesser de courir jusqu'à l'expiration du nouveau délai de deux mois, et si le délai de deux mois doit partir du jour de la demande d'ajournement ou du jour du vote de la loi. L'opinion dominante fait courir, dans tous les cas, le délai de deux mois à partir du vote de la loi ; le délai d'un mois de l'article 70 ne commencera à courir qu'à l'expiration du délai d'ajournement (3).

Le droit d'ajournement qui était accordé à la minorité du Reichstag pouvait être entre ses mains une arme redoutable ; en faisant ajourner à deux mois la publication de lois urgentes, l'opposition pourrait paralyser la vie de l'Etat et lui causer le plus grave dommage. Aussi a-t-on introduit dans la constitution l'exception d'urgence qui, si elle peut se justifier en certains cas, n'est, le plus souvent, qu'un moyen donné à la majorité du Reichstag pour enlever toute valeur au droit de veto suspensif accordé à la minorité par l'article 72, et pour empêcher que « le referendum ne pousse trop haut dans le ciel ses branches » (4).

En effet, grâce à cette exception, toute loi qui aura été

(1) Anschütz, op. cit., page 333 ; Poetzsch Heffte, id, page 314.

(2) Giese, op. cit., page 314 ; Kaisenberg, Volksentscheid und Volksbegehren, page 12.

(3) Harwig, op. cit., page 32 ; Lammers : Die Aussetzung der Verkündung des Dueilgesetzes. Deutsche Juristen Zeitung, 1926.

(4) Triepel, op. cit., p. 507.

déclarée urgente par le Reichstag et le Reichsrat, à la simple majorité des suffrages exprimés, pourra être promulguée immédiatement par le président du Reich, malgré la demande d'ajournement faite par le tiers des députés. « Pourra » et non « devra », car le président aura le choix entre la publication et l'ajournement; mais ce choix est surtout théorique, car il est bien difficile de concevoir que le président du Reich prenne parti pour la minorité du Reichstag contre la majorité des deux assemblées.

Cette exception d'urgence, qui enlève toute portée à l'article 72, avait été vivement combattue à la commission de constitution par les social-démocrates qui, tout en reconnaissant sa nécessité dans certains cas, demandaient qu'elle ne put être votée qu'à la majorité des 2/3 (1) et, lorsque la discussion de cette exception d'urgence vint, le 7 juillet 1919, devant le plenum de l'Assemblée nationale, le député social-démocrate Katzenstein demanda que l'initiative referendum pût porter sur les lois publiées en vertu d'une déclaration d'urgence (2). La majorité de la commission et de l'Assemblée se prononça contre les amendements social-démocrates.

Si le président du Reich ne veut pas faire usage du droit de promulgation qui lui est conféré par la déclaration d'urgence, et désire ajourner à deux mois la publication d'une loi, il lui suffit de laisser passer le délai d'un mois de l'article 70 : si, à l'expiration de ce délai, il n'a pas promulgué la loi, il est considéré comme s'étant prononcé pour l'ajournement. D'ailleurs, le président du Reich peut aussi, pour mettre fin à une longue incertitude, déclarer expressément qu'il ne fera pas usage du droit que lui confère la déclaration d'urgence,

B. La demande de referendum.

Si le tiers du Reichstag a demandé l'ajournement de la publication d'une loi, et si les deux assemblées n'ont pas déclaré l'urgence, ou si le président du Reich se range aux

(1) Proposition Keil, Graber. *Protokolle des 8. Ausschusses*, op.

(2) Katzenstein. *Protokolle der Nationalversammlung*, page 1355. cit., page 310.

côtés de la majorité du Reichstag, le peuple peut demander que cette loi soit soumise au referendum.

La procédure est la même que pour l'initiative populaire : demande d'admission, admission, inscription sur les listes, mais le Reichstag n'intervient pas et, lorsque le nombre de signatures requis a été réuni, le gouvernement du Reich doit immédiatement ordonner le referendum (1). On ne peut, en effet demander au Reichstag de se déjuger sous la pression d'une partie de l'opinion publique.

La demande d'admission doit être adressée au ministre de l'Intérieur du Reich, dans les deux semaines qui suivent le vote de l'ajournement (art. 28 de la loi de 1921). Ce délai est très strict et les partis qui veulent introduire le referendum n'ont pas de temps à perdre s'ils ne veulent pas être forclos. La demande appuyée par 5.000 électeurs, ou par un groupement comprenant plus de 100.000 électeurs, a pour objet l'autorisation d'une initiative populaire tendant à provoquer un referendum sur une loi votée par le Reichstag et dont la publication a été ajournée. Cette initiative doit être prise en considération si elle est soutenue par plus du vingtième des électeurs inscrits à la dernière consultation populaire (art 73 § 2 de la constitution).

Il n'est pas nécessaire que la procédure d'initiative soit terminée dans le délai de deux mois fixé par l'article 72 ; ce délai a perdu toute signification depuis que la loi de 1921 a exigé que la demande d'admission soit faite dans les deux semaines de l'ajournement.

La procédure du referendum ordonné par le gouvernement (2) sera étudiée dans le chapitre suivant.

3° *Les applications des articles 72 et 73, § 2.*

L'article 72 autorisant l'ajournement à deux mois de la publication d'une loi, a connu le singulier destin de n'être appliqué qu'une fois, et alors que personne n'avait l'inten-

(1) Gebhard, op. cit., page 346 ; Poetsch Heffter, id. page 318 ; Hartwig, id., page 33.

(2) Triepel, op. cit., page 504, parle à tort du « président du Reich ».

tion de soumettre au referendum la loi dont la publication était ajournée.

Ce n'est pas que la minorité du Reichstag n'ait pas, à plusieurs reprises, essayé de faire usage de son droit d'ajournement, mais elle ne put jamais parvenir à ses fins, soit que le tiers requis n'ait pu être atteint, soit qu'une déclaration d'urgence ne soit venue donner au président du Reich le droit de promulguer la loi. Le seul ajournement qui n'ait pas été suivi de déclaration d'urgence, fut voté à la quasi unanimité...

Les lois ratifiant le plan Dawes et le plan Young firent l'objet de demandes d'ajournement dans des conditions que nous indiquerons à propos de l'initiative populaire du D^r Hugenberg contre le plan Young. Une demande d'ajournement des lois de revalorisation fut également à l'origine de l'initiative populaire du D^r Best. Enfin, les accords de Locarno furent l'objet d'une demande d'ajournement, qui ne recueillit pas le tiers des voix du Reichstag.

La prétendue garantie accordée à la minorité du Reichstag par les articles 72 et 73 § 2, s'est donc révélée à la pratique comme dépourvue de toute efficacité, la déclaration d'urgence étant la riposte automatique de la demande d'ajournement, et le président du Reich ne s'étant jamais soucié de se mettre en conflit avec la majorité du Reichstag et du Reichsrat, en laissant au peuple le temps de demander le referendum.

Par contre, l'article 72 a servi une fois à résoudre un conflit entre le président du Reich et le Reichstag, à une époque où le maréchal président croyait devoir encore tenir compte de la volonté exprimée par la majorité du parlement.

Il s'agissait d'une loi simplifiant le Code pénal militaire, votée le 3 février 1926 au Reichstag par une majorité composée du centre, des démocrates et des social-démocrates (1). Cette loi, dite loi sur le duel, interdisait aux officiers de se battre en duel sous peine d'exclusion de l'armée ; le maréchal président jugea cette mesure incompatible avec les principes d'égalité devant la loi posée par la constitution,

(1) Lammers, *op. cit.*, page 507.

et il y vit une mesure d'exception qu'il refusa de promulguer. Pour éviter un conflit, pour « gagner du temps » et pour essayer d'arriver à un compromis, on eut l'idée de recourir à l'article 72 et, le 19 février, le député du centre, von Guérard, déposa une proposition d'ajournement (1). Mais cette proposition ne fut votée par le Reichstag — à la grande majorité il est vrai — que le 18 mars (2), soit un mois et demi après le vote de la loi, qui aurait dû être publiée au plus tard le 3 mars. Quoiqu'il en soit, le président du Reich publiait, le 27 mars, un message contresigné par le Dr Gessler, ministre de la Reichswehr, et déclarant que « conformément à la demande faite par un tiers du Reichstag, le 13 mars 1926 » le président ajournait à deux mois la publication de la loi. Des négociations furent aussitôt entreprises, et un compromis propre à apaiser les scrupules constitutionnels du maréchal président, fut voté le 29 avril 1926 par le Reichstag (3).

(1) Poetzsch Heffter. Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. Jahrbuch des öff. Rechts, 1929, tome 17, page 131.

(2) Steno Berichte des Reichstages, troisième législature, p. 6316.

(3) Steno Berichte des Reichstages, troisième législature, p. 6928 et suivantes.

CHAPITRE IV

LE REFERENDUM ET LE PLEBISCITE

Le peuple n'est pas le seul organe de l'Etat qui puisse demander un referendum ; la Constitution de Weimar a donné le même droit au Reichsrat lorsqu'il désire faire régler par le peuple un différend qui s'est élevé entre les deux assemblées sur une loi constitutionnelle, et au président du Reich qui peut ordonner de sa propre autorité un referendum sur une loi votée par le Reichstag et approuvée par le Reichsrat (referendum présidentiel), ou sur une loi votée par le Reichstag malgré l'opposition du Reichsrat (referendum de partage).

Enfin, à côté du referendum, se place le plébiscite demandé par le Reichstag pour obtenir la déposition du président du Reich par le peuple.

La procédure du referendum proprement dit est la même dans tous les cas ; seules les conditions dans lesquelles sont décidés ces referendums diffèrent.

§ 1. — LE REFERENDUM PRÉSIDENTIEL.

La situation faite au président du Reich par la constitution de Weimar est très différente de celle faite au président des Etats-Unis et encore plus de celle d'un président d'Etat

parlementaire, comme le président de la République française. Le président du Reich est le véritable représentant du peuple, qui l'a élu directement pour une durée de sept années; appelé à présider aux destinées du Reich, il a vu se grouper sur son nom 15 à 20 millions de voix, et l'on conçoit aisément qu'ayant obtenu un témoignage de confiance aussi imposant, il ait à sa disposition des droits très étendus lui permettant réellement de gouverner.

Mais si certains articles de la constitution mettent entre les mains du président du Reich « tout l'arsenal législatif d'un Cromwell ou d'un Napoléon » (1), si l'article 48 lui permet de gouverner par décrets-lois et si l'article 25 l'autorise à dissoudre le Reichstag dont il n'approuve pas les travaux — au les opinions —, s'il peut renverser à sa guise un gouvernement soutenu par la majorité du Reichstag, et le remplacer par un cabinet présidentiel ne disposant pas de l'appui certain d'un seul parti, il est, par contre, démuné de tout pouvoir vis-à-vis d'une loi votée par le Reichstag. Tandis que le président des Etats-Unis peut opposer son veto à toutes les lois votées par les deux Chambres, et que ce veto devient définitif si la loi n'est pas maintenue, à la majorité des deux tiers, lors de la deuxième délibération provoquée par le veto, tandis que le président de la République française peut également demander aux Chambres une deuxième délibération, le président du Reich ne pouvait, d'après le projet de Preuss, ni opposer son veto, ni même demander une deuxième délibération. C'était le transformer, lui aussi, en « machine à signer » et lui donner un rôle bien passif, contrastant avec les pouvoirs considérables que la constitution lui reconnaissait par ailleurs.

Aussi, la commission de constitution accepta-t-elle la proposition Ablatz-Haussmann-Koch, qui donnait au président du Reich le droit « d'ordonner un referendum sur une loi votée par le Reichstag, dans le mois suivant

(1) Joseph Barthélémy, préface de « La constitution allemande du 11 août 1919 », de Brunet.

le vote »(1). Favorablement accueillie par les partis de droite, toujours désireux de renforcer les pouvoirs du chef de l'Etat, cette proposition n'avait pas eu le même succès auprès des partis de gauche, qui voulaient réserver ce droit au gouvernement dont la responsabilité est plus immédiate que celle du chef de l'Etat. La proposition Ablatz est devenue l'article 73 § 1 de la constitution.

Cette prérogative donnée au président du Reich est d'ailleurs liée à une exigence qui lui enlève à peu près toute signification. Le président du Reich ne peut, en effet, ordonner un referendum sur une loi votée par le Reichstag, que s'il a obtenu pour cette mesure le contre-seing du chancelier responsable devant le Reichstag. Cette disposition avait fait l'objet de vifs débats à la commission de constitution où le député national allemand von Delbrück, aussi bien que le professeur démocrate Ablatz, combattaient l'obligation du contre-seing dans laquelle il voyait la « paralysie » du droit du président du Reich d'en appeler au peuple (2). Mais Preuss se déclara partisan du contre-seing pour tous les actes de nature politique du président du Reich, et son argumentation, qui devait l'emporter, distinguait les deux hypothèses suivantes :

a) Ou bien le président et le gouvernement sont d'accord, et il n'y a aucune difficulté : le contreseing est alors nécessaire, car il doit y avoir un responsable pour l'exécution ou la violation des règles de la procédure de referendum.

b) Ou bien le gouvernement est hostile au referendum. Preuss ne croyait pas « qu'un ministre parlementaire puisse rester en fonctions si, par-dessus sa tête, le président du Reich prenait une décision politique aussi importante que l'ordonnance de referendum. Si le ministre a encore un peu d'honneur parlementaire et s'il y attache du poids, il devra démissionner aussitôt » (3). Le président du Reich qui tient absolument à soumettre au referendum une loi du Reichstag, et qui ne peut obtenir le contreseing du gou-

(1) Protokolle des 8. Ausschusses, op. cit., page 307.

(2) Protokolle des 8. Ausschusses, op. cit., page 236.

(3) Protokolle des 8. Ausschusses, op. cit., pages 236 et 253.

vernement au pouvoir, n'a qu'à renvoyer ce gouvernement et à en constituer un nouveau composé d'hommes à sa dévotion, qui ne lui refuseront pas le contreseing demandé. Peu importe que ce cabinet ait ou non la confiance du Reichstag ; tout ce qu'on lui demande, c'est de contresigner l'ordonnance de referendum avant de se présenter devant le parlement ou avant d'avoir été mis en minorité. Cette solution préconisée par Preuss nous semble des plus contestables, car donner à la signature d'un chancelier, qui peut ne s'appuyer què sur une infime minorité du Reichstag, le pouvoir magique que l'on refuse à l'élu du peuple entier, c'est, semble-t-il, se confiner dans un formalisme étroit et donner à l'exécution de certains rites une valeur sacramentelle. Autant la nécessité du contreseing d'un ministre responsable, jouissant de la confiance de la majorité du Reichstag, pourrait se comprendre et se défendre, autant l'obligation pour le président du Reich de faire suivre sa signature de celles de personnages politiques ne bénéficiant pas de la confiance du Reichstag, nous paraît vaine et superflue.

La constitution ne dit pas par qui doit être contresignée le décret du président du Reich ordonnant un referendum, et les auteurs sont d'accord pour estimer que la signature du chancelier et du ministre le plus directement intéressé par la loi en question sont nécessaires (1).

Quelles sont les lois que le président du Reich peut ainsi soumettre au referendum? Toutes les lois, sans aucune exception, aussi bien les lois constitutionnelles que les lois ordinaires, la loi de budget que les lois d'impôts, mais il doit soumettre au peuple la totalité de la loi et non quelques articles ou paragraphes. Les pouvoirs du président sont donc — en théorie — plus étendus que ceux du peuple, dont l'article 73 § 4 limite la compétence en matière financière et dont l'exception d'urgence peut empêcher l'initiative referendum.

La procédure du referendum est réglée par la loi du 27 juin 1921. Le gouvernement du Reich fixe la date du

(1) Trierpel, *op. cit.*, p. 502 ; Hartwig, *id.* p. 37.

vote et il la publie ainsi que l'objet du referendum et le modèle des bulletins de vote dans le *Reichsanzeiger*. Pour le vote, les mêmes règles sont applicables que pour les élections au Reichstag : le referendum doit avoir lieu un dimanche ou un jour de fête légale ; le vote, qui ne peut s'exprimer que par oui ou par non, est direct et secret, et chaque électeur au Reichstag peut y prendre part. Il n'est pas nécessaire de voter dans la circonscription où l'on est électeur et on peut se faire délivrer un « certificat de voix » permettant de prendre part au scrutin dans une circonscription de son choix.

Les résultats transmis par les bureaux de vote sont établis pour l'ensemble du Reich par la « Commission électorale du Reich » et examinés ensuite par le Tribunal de vérification des élections au Reichstag. Le vote doit être recommencé si le Tribunal en décide ainsi ; dans le cas contraire, le résultat est publié par le ministre de l'Intérieur du Reich dans le *Reichsanzeiger* et, si la loi du Reichstag est ratifiée par le peuple, elle doit être publiée dans le *Reichsgesetzblatt* après avoir été promulguée par le président du Reich.

En vertu de l'article 75 de la constitution, qui exige la participation au referendum de la majorité des électeurs pour qui une « décision » du Reichstag puisse être abrogée, la loi du Reichstag soumise au peuple sera considérée comme ratifiée si la majorité des électeurs n'a pas pris part au vote, même si l'unanimité des votants se prononce pour le rejet de la loi. Lorsque la majorité des électeurs inscrits a pris part au referendum, la décision est prise à la majorité des suffrages exprimés, qu'il s'agisse d'une loi ordinaire ou d'une loi constitutionnelle.

Le président du Reich n'a jamais fait usage du droit d'appel au peuple que lui confère l'article 73 § 1 de la constitution. La nécessité d'obtenir le contreseing ministériel rend en temps normal ce droit purement théorique, et en fait « un couteau émoussé » « une arme à la fois inutilisable et insuffisante comme les oracles de Macbeth » (1).

(1) Wittmayer. *Vorbetrachtungen zur neuen Reichsverfassung*. Archiv des öffentl. Rechts 1920, tome 39, p. 489.

vernement au pouvoir, n'a qu'à renvoyer ce gouvernement et à en constituer un nouveau composé d'hommes à sa dévotion, qui ne lui refuseront pas le contreseing demandé. Peu importe que ce cabinet ait ou non la confiance du Reichstag ; tout ce qu'on lui demande, c'est de contresigner l'ordonnance de referendum avant de se présenter devant le parlement ou avant d'avoir été mis en minorité. Cette solution préconisée par Preuss nous semble des plus contestables, car donner à la signature d'un chancelier, qui peut ne s'appuyer què sur une infime minorité du Reichstag, le pouvoir magique que l'on refuse à l'élu du peuple entier, c'est, semble-t-il, se confiner dans un formalisme étroit et donner à l'exécution de certains rites une valeur sacramentelle. Autant la nécessité du contreseing d'un ministre responsable, jouissant de la confiance de la majorité du Reichstag, pourrait se comprendre et se défendre, autant l'obligation pour le président du Reich de faire suivre sa signature de celles de personnages politiques ne bénéficiant pas de la confiance du Reichstag, nous paraît vaine et superflue.

La constitution ne dit pas par qui doit être contresignée le décret du président du Reich ordonnant un referendum, et les auteurs sont d'accord pour estimer que la signature du chancelier et du ministre le plus directement intéressé par la loi en question sont nécessaires (1).

Quelles sont les lois que le président du Reich peut ainsi soumettre au referendum? Toutes les lois, sans aucune exception, aussi bien les lois constitutionnelles que les lois ordinaires, la loi de budget que les lois d'impôts, mais il doit soumettre au peuple la totalité de la loi et non quelques articles ou paragraphes. Les pouvoirs du président sont donc — en théorie — plus étendus que ceux du peuple, dont l'article 73 § 4 limite la compétence en matière financière et dont l'exception d'urgence peut empêcher l'initiative referendum.

La procédure du referendum est réglée par la loi du 27 juin 1921. Le gouvernement du Reich fixe la date du

(1) Triepel, *op. cit.*, p. 502 ; Hartwig, *id.* p. 37.

vote et il la publie ainsi que l'objet du referendum et le modèle des bulletins de vote dans le *Reichsanzeiger*. Pour le vote, les mêmes règles sont applicables que pour les élections au Reichstag : le referendum doit avoir lieu un dimanche ou un jour de fête légale ; le vote, qui ne peut s'exprimer que par oui ou par non, est direct et secret, et chaque électeur au Reichstag peut y prendre part. Il n'est pas nécessaire de voter dans la circonscription où l'on est électeur et on peut se faire délivrer un « certificat de voix » permettant de prendre part au scrutin dans une circonscription de son choix.

Les résultats transmis par les bureaux de vote sont établis pour l'ensemble du Reich par la « Commission électorale du Reich » et examinés ensuite par le Tribunal de vérification des élections au Reichstag. Le vote doit être recommencé si le Tribunal en décide ainsi ; dans le cas contraire, le résultat est publié par le ministre de l'Intérieur du Reich dans le *Reichsanzeiger* et, si la loi du Reichstag est ratifiée par le peuple, elle doit être publiée dans le *Reichsgesetzblatt* après avoir été promulguée par le président du Reich.

En vertu de l'article 75 de la constitution, qui exige la participation au referendum de la majorité des électeurs pour qui une « décision » du Reichstag puisse être abrogée, la loi du Reichstag soumise au peuple sera considérée comme ratifiée si la majorité des électeurs n'a pas pris part au vote, même si l'unanimité des votants se prononce pour le rejet de la loi. Lorsque la majorité des électeurs inscrits a pris part au referendum, la décision est prise à la majorité des suffrages exprimés, qu'il s'agisse d'une loi ordinaire ou d'une loi constitutionnelle.

Le président du Reich n'a jamais fait usage du droit d'appel au peuple que lui confère l'article 73 § 1 de la constitution. La nécessité d'obtenir le contreseing ministériel rend en temps normal ce droit purement théorique, et en fait « un couteau émoussé » « une arme à la fois inutilisable et insuffisante comme les oracles de Macbeth » (1).

(1) Wittmayer. *Vorbetrachtungen zur neuen Reichsverfassung*. Archiv des öffentl. Rechts 1920, tome 39, p. 489.

nouvelles dépenses dans le projet de budget, ni augmenter celles qui y sont prévues, sans l'assentiment du Reichsrat.

§ 5. — Il peut être suppléé à l'assentiment du Reichsrat conformément aux prescriptions de l'article 74 ».

Il nous faut donc distinguer trois procédures, suivant qu'il s'agit d'une loi ordinaire, de la loi de budget ou d'une loi constitutionnelle.

1° *Loi ordinaire, ne modifiant ni la constitution ni le projet de budget.*

La procédure comprend dans ce cas trois phases principales : opposition du Reichsrat, deuxième délibération au Reichstag, décision du président du Reich.

A). — *Opposition du Reichsrat.*

Le Reichsrat peut élever opposition contre toute loi votée par le Reichstag, et ce veto interdit au président du Reich de promulguer la loi avant que le Reichstag n'en ait à nouveau délibéré. Cette opposition peut porter sur la totalité de la loi ou sur un de ses articles ou paragraphes, mais elle ne peut porter que sur une loi, non sur la ratification d'un traité ou d'un décret-loi pris en vertu de l'article 48, encore moins sur une modification du règlement du Reichstag. Le Reichsrat ne peut pas davantage élever son veto contre une loi votée par le Reichstag sur initiative populaire mais il peut le faire contre une loi déjà soumise au referendum par le président du Reich, contre une loi déclarée urgente par le Reichsrat lui-même (1).

L'opposition doit être formée dans les deux semaines qui suivent le vote de la loi en troisième lecture par le Reichstag, et le gouvernement — dont un des membres préside d'ailleurs toujours les séances du Reichsrat — doit en être avisé immédiatement. La décision d'élever opposition est prise à la majorité des voix (2) ; les motifs dont cette opposition doit être pourvue, au plus tard dans les quatre semaines sui-

(1) Poetzsch Heffter, Handkommentar, op. cit., page 326.

(2) Le Reichsrat comprend 66 membres, dont 26 pour la Prusse (13 nommées par le gouvernement, 13 par les assemblées provinciales).

vant le vote de la loi, font l'objet d'une discussion en séance publique du Reichsrat. Ils peuvent varier suivant les Etats, mais ils doivent tous être exposés dans le mémoire adressé au gouvernement du Reich.

Le Reichsrat peut renoncer à l'opposition qu'il a formée, soit tacitement, en ne la munissant pas de motifs, soit par un vote exprès lorsque l'opposition est déjà accompagnée de motifs. Le Reichsrat déclare fréquemment, dès qu'une loi a été votée par le Reichstag, qu'il ne fera pas opposition à cette loi ; il lui arrive même parfois de renoncer à son droit de veto avant que la loi n'ait été votée au Reichstag, ce qui peut prêter à certaines critiques (1).

Il est un cas dans lequel le « veto suspensif » (2) du Reichsrat, ou comme le dit le professeur Anschütz, son « veto dévolutif » (3), produit les effets d'un veto absolu : c'est lorsque la loi atteinte par ce veto a été votée à l'une des dernières séances de la législature. En effet, si le Reichstag n'a pas le temps de délibérer une deuxième fois sur la loi, ou si l'opposition a été formulée après la clôture de la dernière session du Reichstag, la loi a définitivement échoué, le nouveau Reichstag ne pouvant délibérer sur le veto du Reichsrat (4).

B). — *Deuxième délibération au Reichstag.*

Le président du Reich ne peut promulguer la loi à laquelle le Reichsrat a fait opposition avant que le Reichstag n'ait à nouveau délibéré sur cette loi. Mais cette nouvelle délibération n'est pas imposée au Reichstag et, s'il craint qu'en cas de conflit persistant le président du Reich n'en appelle au referendum, il abandonnera la loi faisant l'objet du différend (5).

Le plus souvent, cependant, une deuxième délibération

(1) Gebhard, op. cit., page 355.

(2) Venator. Volksentscheid und Volksbegehren. Archiv des öff. Rechts, 1922, tome 43, page 70.

(3) Anschütz, op. cit., page 342.

(4) Hartwig, op. cit., page 41 ; Triepel, id., p. 516 ; Poetzsch Heffter, p. 319 ; Fetzer, id., p. 48.

(5) Gebhard, op. cit., p. 355.

aura lieu, et on discute pour savoir si, au cours de celle-ci, le vote du Reichstag peut intervenir après une unique lecture ou si la loi doit faire à nouveau l'objet de trois lectures et, le cas échéant, d'un renvoi à la commission. A la suite d'un conflit survenu à ce sujet en 1925 entre les deux assemblées (1), conflit autour duquel le gouvernement se rangea aux côtés du Reichsrat qui exigeait trois lectures pour la discussion de son veto au Reichstag, tous les auteurs se prononcent pour la nécessité des trois lectures, sinon d'un renvoi à la commission, lors de la deuxième délibération (2).

Si la loi n'obtient pas alors la majorité des suffrages exprimés, elle est considérée comme ayant échoué ; si au contraire le Reichstag vote certains amendements dans le sens de ceux souhaités par le Reichsrat, celui-ci a le droit d'élever de nouveau son veto contre ces amendements qui devront faire l'objet d'une nouvelle délibération du Reichstag. Et ainsi de suite, jusqu'à ce que le Reichstag ayant maintenu sans le modifier un texte voté par lui lors de la dernière délibération, la décision appartienne au président du Reich.

c). — Décision du président du Reich.

Les pouvoirs du président du Reich diffèrent suivant la majorité recueillie par la loi au Reichstag lors de la deuxième délibération. Il y a, en effet, deux hypothèses à envisager :

1. — La loi a été votée à la majorité des $\frac{2}{3}$ (3). Le président du Reich peut alors publier, dans les trois mois, la loi dans le texte voté par le Reichstag ou ordonner dans le même délai un referendum sur les paragraphes ou articles faisant l'objet du différend ; la loi entière sera soumise au referendum si le veto du Reichsrat vise l'ensemble de la

(1) Cf. von Craushaar. Die Behandlung von Reichsratseinsprüchen im Reichstag und Geschäftsordnungsfragen. Archiv des öff. Rechts, 1926, tome 10, page 373.

(2) Poetzsch Heffter, op. cit., page 329.

(3) Il s'agit des deux tiers des votants. Gebhard, op. cit., p. 356.

loi. Le délai de réflexion accordé au président du Reich est ici exceptionnellement long et ne commence à courir qu'à partir du dernier vote du Reichstag.

Lorsque l'opposition du Reichsrat porte sur l'ensemble de la loi, la question posée au referendum sera la suivante : « Le peuple veut-il accepter la loi votée par le Reichstag ? » Si le Reichsrat a voté un contre-projet, il sera soumis au referendum en même temps que le texte du Reichstag, et le peuple aura à se prononcer pour l'un de ces deux textes. L'électeur ne pourra pas répondre oui aux deux questions posées : « Le peuple veut-il accepter la loi du Reichstag ? Le peuple veut-il accepter la loi du Reichsrat ? » Mais il ne pourra pas davantage se prononcer contre les deux textes proposés, il devra choisir et, si aucune des lois ne lui convient, il aura seulement la ressource de s'abstenir ou de déposer un bulletin blanc ou nul.

Il en sera de même lorsque le referendum n'aura pour objet qu'un ou plusieurs articles ou paragraphes de la loi.

La procédure du referendum de partage est la même que celle du referendum présidentiel. La loi du Reichstag sera considérée comme ratifiée lorsque la majorité des électeurs n'aura pas participé au vote ; dans le cas contraire, la décision sera donnée par la majorité des suffrages exprimés.

La nécessité où se trouve le président du Reich de publier la loi lorsqu'il ne veut pas ordonner un referendum, et le fait que le chancelier refusera presque toujours de se mettre en conflit avec les deux tiers du Reichstag en contresignant l'ordonnance du referendum, ont permis de qualifier d'*illusoire* le droit de veto du Reichsrat (1).

2. — La loi a été votée au Reichstag à la simple majorité. Les droits du Reichsrat sont alors beaucoup mieux garantis et son veto se transforme en veto absolu ; le président du Reich devant considérer la loi comme ayant échoué, et ne pouvant la « sauver » qu'en ordonnant un referendum. Le président a, dans ce cas, une position extrêmement forte car, lorsqu'il n'approuve pas la loi du Reichstag, il peut la vouer à un échec définitif en refusant d'ordonner un

(1) Beyerlé. Protokolle des 8. Ausschusses, op. cit., 162.

referendum. Il n'a pour cela besoin d'aucun contreseing et personne ne peut l'obliger à sortir de son abstention.

La seule ressource restant alors au Reichstag sera de voter l'ajournement de la publication de la loi et de faire demander le referendum par un vingtième des électeurs (1).

3° *Loi modifiant la constitution.*

Sans pouvoir se comparer au droit de veto absolu que possédaient jadis 14 voix au Bundesrat, le droit de veto accordé à la minorité du Reichsrat en matière constitutionnelle n'est pas aussi illusoire que l'opposition qu'il peut faire aux lois ordinaires. Il était nécessaire de donner une procédure spéciale au veto du Reichsrat contre les lois modifiant la constitution, si on ne voulait pas réduire ce veto à une pure formalité et à une manifestation sans portée. En effet, une loi de cette nature ne pouvant être votée au Reichstag qu'à la majorité des deux tiers, il était à peu près certain que cette majorité serait atteinte aussi bien lors de la deuxième délibération que lors de la première, ce qui mettait le président du Reich dans la nécessité de promulguer la loi ou de prendre l'initiative d'un referendum. Cette dernière hypothèse devant être exclue, une telle procédure eut permis au Reichstag, et à lui seul, de modifier la constitution sans que personne puisse s'y opposer.

Un tel inconvénient a été écarté par l'article 76 § 2, qui donne au tiers du Reichsrat le droit d'exiger un referendum sur une loi constitutionnelle qui n'a pas son approbation. Les pouvoirs du président du Reich sont ici considérablement restreints : lorsque le Reichstag a voté la loi à la majorité des deux tiers, lors de la deuxième délibération provoquée par le veto d'un tiers du Reichsrat, le président du Reich n'a pas le droit de promulguer la loi pendant les deux semaines qui suivent le dernier vote du Reichstag, même si la loi a été votée par le Reichsrat à la majorité des deux tiers requise pour les modifications constitutionnelles. La minorité du Reichsrat a en effet le droit, pendant ce délai de deux semaines, de réclamer un

(1) Giese, *op. cit.*, p. 216 ; Hartwig, *id.*, p. 43.

referendum sur la loi en question, et le gouvernement du Reich se trouve dans l'obligation d'ordonner ce referendum si la demande lui en est faite par le tiers du Reichsrat. L'intervention du chef de l'Etat est donc complètement écartée dans ce cas, à moins que de sa propre initiative il n'ait décrété un referendum sur la loi faisant l'objet du différend entre les deux assemblées.

L'objet du referendum ne sera pas alors le paragraphe ou l'article sur lequel les deux assemblées sont en désaccord, mais la loi toute entière. Pour qu'il s'agisse d'une loi modifiant la constitution, il n'est pas nécessaire que la loi abroge ou modifie expressément un article de la constitution. Les dispositions de ce genre sont, en effet, extrêmement rares en droit allemand, tandis que la pratique consistant à « tourner » la constitution dans un cas déterminé (*Verfassungsumgehung*), et à déclarer que la nouvelle « interprétation » est parfaitement légitime lorsqu'elle a été votée à la majorité des deux tiers, est d'un usage très fréquent. Il est bien évident que des lois de cette nature tombent sous le coup de l'article 76, § 2.

La loi du Reichstag soumise au referendum est considérée comme ratifiée lorsque la majorité des électeurs n'a pas pris part au vote ou lorsque la majorité des votants s'est prononcé pour son acceptation.

3° *Loi de budget.*

Le rôle confié au Reichsrat en matière budgétaire est tout à fait particulier, car le Reichsrat fait vraiment là figure de facteur législatif dont le consentement exprès est requis, tandis que pour les autres lois, seule l'absence d'opposition de la part du Reichsrat est nécessaire (1). En vertu de l'article 85, § 4 de la constitution, le Reichstag ne peut introduire de nouvelles dépenses dans la loi du budget ou augmenter celles qui y sont déjà prévues, sans le consentement du Reichsrat. Le Reichsrat n'a donc pas ici pour unique mission de représenter les intérêts des Pays du Reich, mais aussi de servir de « digue », de frein et d'assurer l'ordre dans les finances du Reich (2).

(1) Anschütz, op. cit., page 381.

(2) Gebhard, op. cit., page 391 ; Hartwig, id., page 45.

Les droits donnés au Reichsrat par l'article 85 sont tout à fait différents du droit de veto de l'article 74. En effet, le veto doit être élevé dans un certain délai et l'assentiment du Reichsrat est présumé lorsque l'opposition n'a pas été formée au cours de ce délai; le Reichsrat est ensuite forcloso et le président du Reich peut promulguer la loi votée par le Reichstag. Au contraire, lorsque le Reichstag a augmenté les dépenses prévues par le projet de budget présenté par le gouvernement, l'assentiment du Reichsrat doit être exprès, n'est lié à aucun délai et ne peut se présumer. Cet assentiment doit même être considéré comme refusé, et le président du Reich doit promulguer la loi de budget dans le texte présenté par le gouvernement, lorsque le début de l'année financière arrive sans que le Reichsrat ait délibéré sur l'augmentation de dépenses votée par le Reichstag.

Il s'en faut d'ailleurs de beaucoup que le Reichstag soit désarmé devant le silence du Reichsrat ou devant son refus d'approuver les augmentations de dépenses. Il aura d'abord la ressource d'abandonner provisoirement ces augmentations, de s'en tenir au projet du gouvernement et, lorsque la loi de budget aura été publiée, de voter une loi spéciale augmentant les dépenses prévues au budget. Le Reichsrat ne pourra pas, dans ce cas, se prévaloir de l'article 85, car « la rédaction peu heureuse » de cet article limite les droits du Reichsrat en matière de dépenses à la loi de budget proprement dite (1). Mais, sans avoir recours à une telle procédure, le Reichstag trouvera dans l'article 85 lui-même, au paragraphe 5, le moyen de triompher de la résistance du Reichsrat. D'après ce paragraphe, le consentement du Reichsrat pourra être remplacé par la procédure de l'article 74, qui permet de venir à bout de l'opposition du Reichsrat. En cas de rejet par le Reichsrat des augmentations de dépenses introduites par le Reichstag, ce dernier devra délibérer à nouveau sur cette augmentation — et sur elle seule —; si le Reichstag maintient son texte à la

(1) Heckel. Budgetäre Ausgabeninitiative im Reichstag zugunsten eines Reichskulturfonds. Archiv des öff. Rechts. 19, tome 12, page 420.

majorité des deux tiers, le président du Reich doit le publier ou ordonner un referendum ; si cette majorité n'a pas été atteinte, le président doit publier la loi de budget dans le texte présenté par le gouvernement et accepté par le Reichsrat, ou ordonner un referendum sur la divergence d'opinion existant entre les deux assemblées.

Il est presque certain que dans le premier cas le président publiera le texte voté par la majorité des deux tiers du Reichstag et, dans le second, celui voté par le Reichsrat. Le peuple n'aura donc jamais à intervenir, et la méfiance du législateur de Weimar à son égard est pleinement mise en relief dans cet article. Comme le dit M. Hartwig, « le peuple jouit ici d'un droit qu'il n'exercera jamais » (1).

La doctrine est d'ailleurs unanime à estimer que les dispositions de l'article 74 font une abstraction complète des réalités politiques. La supposition qu'un gouvernement responsable, ayant besoin de la confiance de la majorité du Reichstag, s'expose à un vote de défiance immédiat en ordonnant un referendum sur un texte de loi voté par les deux tiers du Reichstag, touche à la fantaisie.

Rien n'empêche le Reichsrat de faire usage en même temps de l'article 74 et de l'article 85, d'élever son veto contre une disposition ou contre l'ensemble du budget, et de refuser son assentiment à une augmentation de dépenses. Cette situation pourrait mener à une série de deuxièmes délibérations et de referendums ; mais elle est seulement théorique, car la crainte du referendum facilitera toujours l'entente entre les deux assemblées.

Le Reichsrat s'est, en effet, très souvent servi du droit de veto et du droit que lui confère l'article 85, mais le Reichstag et le Reichsrat se sont toujours mis d'accord avant même que ne se profile à l'horizon l'ombre redoutée du referendum.

Le referendum de partage comme le referendum présidentiel et l'initiative referendum, ne sont donc que des « ornements » de la constitution, des droits qui n'ont été accordés que parce qu'on savait qu'ils étaient inuti-

(1) Hartwig, op. cit., page 47.

sables et qu'il ne pourraient porter atteinte à la toute puissance du parlement.

§ 3. — Le REFERENDUM SUR INITIATIVE POPULAIRE
ET SUR INITIATIVE REFERENDUM.

1° *Objet.*

Le referendum sur initiative populaire a pour objet le projet de loi présenté par plus du dixième des électeurs et rejeté par le Reichstag et, le cas échéant, ce projet et la loi en différant ou le modifiant votée par le Reichstag. Le referendum sur initiative referendum porte sur une loi du Reichstag dont la publication a été ajournée à la demande du tiers du Reichstag, et que le vingtième des électeurs demande que l'on soumette au peuple.

Comme nous l'avons déjà indiqué, les lois de budget, d'impôts et de traitements ne peuvent faire l'objet d'un referendum sur initiative populaire ou sur initiative referendum (art 73, § 4).

2° *Procédure.*

Le referendum doit être ordonné par le gouvernement du Reich « immédiatement » après le rejet du projet de loi d'initiative populaire par le Reichstag, ou dès qu'un vingtième des électeurs demande que soit soumise au peuple une loi dont la publication a été ajournée. La constitution ne fixe aucun délai au gouvernement, qui n'a cependant jamais donné à l'expression « immédiatement » une interprétation par trop extensive.

La procédure est la même que pour le referendum présidentiel : vote direct et secret, dans les mêmes conditions que pour les élections au Reichstag, et publié par le ministre de l'Intérieur du Reich dans le *Reichsanzeiger*. Le projet de loi approuvé ou la loi ratifiée par le peuple doit être promulgué par le président du Reich et publié dans le *Reichsgesetzblatt*.

Mais les conditions de majorité requises pour le vote d'un texte de loi par referendum sur initiative populaire ne sont pas les mêmes que celles requises pour la ratification d'une loi du Reichstag par referendum présidentiel,

referendum de partage ou initiative referendum. Dans ces derniers cas, en effet, la règle est simple et ne fait l'objet d'aucune contestation : le texte du Reichstag ne peut être abrogé par referendum que si la majorité des électeurs a pris part au vote et, si cette condition est remplie, que si la majorité des suffrages exprimés se prononce pour son abrogation. (Art. 75).

Une première dérogation est apportée à cette règle lorsque le referendum a lieu sur initiative populaire, par l'article 76 § 1 de la constitution. Aux termes de cet article, une modification de la constitution proposée par initiative populaire, ne peut être votée par referendum que si la majorité des électeurs inscrits se prononce pour cette modification. Cette exigence équivaut pratiquement à rendre impossible toute modification de la constitution contre le gré du Reichstag, car il est difficilement concevable qu'un texte de loi rejeté par le Reichstag recueille les voix de la majorité des électeurs inscrits.

Certains auteurs ont tenté d'introduire une autre dérogation — celle-ci en faveur du peuple — au principe posé par l'article 75, qui exige que la majorité des électeurs inscrits participe au vote pour qu'une décision du Reichstag soit abrogée par referendum. L'interprétation de cet article a donné lieu à une très abondante littérature et, comme il arrive pour toutes les dispositions importantes de la procédure du referendum, les auteurs se sont divisés en deux camps échangeant les arguments les plus convaincants à l'appui de leurs théories, et discutant à perte de vue sur le sens qu'il convient de donner à l'expression « décision (*Beschluss*) du Reichstag ». L'historique de l'article 75 ne peut être d'aucun secours pour départager les auteurs, cet article ayant été introduit presque par surprise lors de la troisième lecture du projet de constitution à l'Assemblée nationale, et n'ayant fait l'objet d'aucune délibération à la commission, ni d'aucune discussion à l'Assemblée.

La question qui se pose est la suivante : lorsque le Reichstag rejette le projet d'initiative populaire sans le modifier ou sans voter un contre projet, faut-il admettre que ce rejet constitue une « décision » du Reichstag au

sens de l'article 75. De la réponse à donner à cette question dépend pratiquement le sort de tout projet de loi d'initiative populaire. Si l'on admet en effet que le rejet du texte d'initiative populaire est une « décision » du Reichstag, qui ne peut par suite être abrogée que dans les conditions fixées par l'article 75, on donne au Reichstag le moyen à peu près infaillible d'assurer l'échec au referendum du projet de loi d'initiative populaire : la majorité du Reichstag adverse de ce projet donnera aux électeurs des partis de majorité la consigne d'abstention; ces abstentionnistes par ordre allant grossir de leur appoint le nombre des abstentionnistes par habitude — environ 30 % —, la majorité des électeurs inscrits ne participera pas au vote et le projet d'initiative populaire ne pourra devenir loi, même s'il est approuvé par l'unanimité des votants. Cette interprétation de l'article 75, qui met le Reichstag à l'abri de toute surprise et de tout « désaveu », est soutenue par la majorité des auteurs consultés le plus souvent par le gouvernement (1), et par M. Kaisenberg (2). Le tribunal de vérification des élections au Reichstag s'est également prononcé dans ce sens dans ses arrêts du 17 octobre 1927 et du 14 mars 1930.

Un grand nombre d'auteurs n'admet pas cependant que l'on puisse donner au Reichstag un moyen aussi commode d'assurer l'échec de tout projet de loi d'initiative populaire. Ces auteurs veulent distinguer, avec raison nous semble-t-il, entre les décisions « positives » du Reichstag, c'est-à-dire les lois votées par lui, et les décisions « négatives » tel que le rejet d'un projet présenté par initiative populaires (3). L'article 75 s'appliquerait aux décisions positives, c'est-à-dire en cas de referendum présidentiel ou de partage,

(1) Anschütz *Frankfurter Zeitung*, 13 novembre 1929 ; Poetzsch Heffter, id., p. 330 ; Zschuke « Die erforderlichen Stimmen beim Volksentscheid » *Deutsche Juristen Zeitung*, 1930, page 88.

(2) Kaisenberg : *Handbuch*, op. cit., page 217 ; *Zeitschrift*, id., page 170 ; *Deutsche Juristen Zeit*, 1930, page 637.

(3) Bühler : *Die Reichsverfassung*, p. 88 ; Hartwig, op. cit., p. 52 ; Hartmann, *Reichsverwaltungsblatt* 1930, p. 227 ; Bredt, *Preussische Jahrbücher*, tome 220, p. 3 ; Westarp, *Kreuzzeitung*, 8 novembre 1929.

d'initiative referendum, et même de referendum sur initiative populaire, lorsque le Reichstag aurait voté des modifications au projet qui lui était présenté; il ne pourrait s'appliquer, au contraire, au cas de referendum sur initiative populaire, lorsque le Reichstag se serait contenté de rejeter le projet qui lui était présenté. La majorité des suffrages exprimés déciderait alors, quelle que soit la proportion d'électeurs participant au referendum, sauf en matière constitutionnelle.

Cette opinion ayant été rejetée par le tribunal de vérification des élections au Reichstag, dont les décisions sont sans appel, la discussion n'a plus qu'un intérêt théorique, et il faut admettre que l'article 75 s'applique aussi bien aux décisions négatives qu'aux décisions positives du Reichstag. Les projets de loi d'initiative populaire soumis jusqu'à présent au referendum n'ont d'ailleurs échoué que parce qu'ils n'avaient pas satisfait aux conditions de l'article 75. Là encore, le Reichstag s'est assuré une « position inexpugnable ».

§ 4. — LA DÉPOSITION DU PRÉSIDENT DU REICH PAR PLÉBISCITE

Aux termes de l'article 43 de la constitution, le président du Reich, élu pour sept ans au suffrage universel, « peut être déposé avant l'expiration de son mandat par plébiscite, sur la proposition du Reichstag. La décision du Reichstag doit être prise à la majorité des deux tiers. Par cette décision, le président du Reich est empêché d'exercer les fonctions de son mandat. Le refus de la déposition par le plébiscite vaut comme nouvelle élection et entraîne la dissolution du Reichstag ».

Le président du Reich, élu directement par le peuple, a le droit de prononcer la dissolution du Reichstag (art. 25), d'ordonner un referendum sur une loi votée par le Reichstag (art. 73) et de gouverner, le cas échéant, par décrets-lois (art. 48). Il n'est donc pas « un zéro politique » (1), il n'est pas « condamné à jouer un rôle purement déco-

(1) Anschütz, op. cit., art 43.

ratif » (1), et il tient des droits que lui confère la constitution, et de sa qualité de représentant du peuple, une position de tout premier plan. Preuss avait vu les dangers et les risques du coup d'Etat que présentait une telle situation, et il avait cru y parer en donnant au Reichstag « en cas de conflit particulièrement grave, le droit d'en appeler au peuple pour faire juger la conduite politique du président » (2). D'où l'article 43, adopté sans discussion par la commission de constitution et par l'Assemblée nationale.

D'après cet article, le Reichstag qui se trouverait en conflit grave avec le président du Reich, pourrait par un vote pris à la majorité des deux tiers des votants, proposer au peuple la déposition du président du Reich. Comme le fait remarquer justement M. Venator, le Reichstag ne recourra pas à une mesure aussi lourde de conséquences s'il est en conflit avec le chef de l'Etat pour un acte isolé : un vote de défiance mettant le chancelier en minorité, suffira pour faire réfléchir le président du Reich et pour l'inviter à ne pas faire une politique en contradiction avec celle de la majorité du Reichstag. Il pourra y recourir par contre, lorsque le président aura montré par une « succession de faits jetant une lumière aveuglante qu'il favorise une politique opposée à celle du Parlement » (3). M. Venator cite comme exemples la nomination de fonctionnaires et d'officiers dont les opinions politiques sont en opposition catégorique avec celles de la majorité, l'abus du droit de grâce en faveur de membres de partis adversaires résolus de la constitution et de l'ordre établi, etc.

La décision prise par le Reichstag de soumettre au plébiscite la déposition du Président du Reich, met ce dernier dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions qui sont confiées provisoirement au chancelier.

La procédure du plébiscite est soumise aux mêmes règles que celle du referendum, à la différence près qu'aucun

(1) Nawiasky. Die Grundgedanken der Reichsverfassung, page 78.

(2) Preuss, cité par Heilfron, op. cit., p. 695.

(3) Venator, op. cit., page 50.

minimum de participation des électeurs n'est exigé, et que la décision est toujours prise à la majorité des suffrages exprimés.

Lorsque la majorité des votants se prononce pour la déposition, le mandat du président prend fin « au soir du jour du plébiscite » (1) et le chancelier continue à exercer les fonctions présidentielles jusqu'à ce qu'un nouveau président soit élu. Rien n'empêche d'ailleurs le président déposé de se présenter à la nouvelle élection.

Si, au contraire, la déposition du président est repoussée par le peuple, le président du Reich est considéré comme réélu pour une nouvelle période de sept ans. Ce nouveau septennat commence à courir le jour du plébiscite, et c'est de ce même jour que date la dissolution du Reichstag, conséquence automatique du maintien en fonctions du président. Cette dissolution est parfaitement logique, car il serait inconcevable qu'un Reichstag déjà en conflit avec le chef de l'Etat puisse continuer à exercer le pouvoir législatif après avoir été désavoué par le peuple.

La publication du résultat définitif, qui peut n'avoir lieu que plusieurs semaines après le jour du plébiscite n'a qu'un effet « déclaratif » et, à l'exception de M. Finger, tous les auteurs sont d'accord sur ce point.

Il va sans dire que le Reichstag n'a jamais fait usage du droit de « traîner le président du Reich devant le forum populaire », que lui confère l'article 43. Il est d'ailleurs à présumer qu'il ne le fera pas de sitôt, et que la perspective de la dissolution sera toujours de nature à le faire réfléchir et à l'empêcher de donner suite à des mouvements inconsidérés d'impatience ou d'irritation. Preuss avait voulu faire de l'article 43 le « contrepoids » des articles 25 et 73, permettant au président du Reich de dissoudre le Reichstag ou d'ordonner un referendum sur une loi votée par le Reichstag ; mais il est bien difficile d'admettre qu'il y ait vraiment une équivalence entre le droit du président du Reich d'en appeler au peuple contre le Reichstag et le droit du Reichstag d'en appeler au peuple contre le prési-

(1) Venator, *op. cit.*, page 53.

dent. En effet, lorsqu'à la suite d'une dissolution du Reichstag ou d'un referendum présidentiel, le peuple renvoie dans le nouveau Reichstag une majorité analogue à celle Reichstag dissous, ou ratifie la loi que le président du Reich se refusait à promulguer, la position de ce dernier si elle ne gagne pas en autorité n'est pas sensiblement modifiée ; il publiera la loi en question ou cherchera à s'entendre avec le nouveau parlement et, si cela lui est impossible, il pourra même tenter l'aventure d'un nouvelle dissolution. Au contraire, le Reichstag qui n'a pu obtenir du peuple la déposition du président est puni de sa témérité et de son audace par la dissolution immédiate. Aussi M. Wittmayer ne veut-il voir dans l'article 43 qu' « une allégorie de la plus haute fantaisie » (2).

C'est également dans le domaine de la fantaisie qu'il convient de ranger l'intention prêtée à Hitler dans le courant de l'été 1932 de faire proposer par le Reichstag la déposition du président du Reich par plébiscite. La situation à l'époque était la suivante: après avoir renvoyé, le 30 mai 1932, le chancelier Brüning, le maréchal von Hindenburg avait chargé M. von Papen de constituer un cabinet « au-dessus des partis ».

Ce cabinet, appelé par la presse « cabinet présidentiel », était en réalité composé en majeure partie de nationaux allemands, soutenu par la presse de M. Hugenberg et « toléré » par celle du parti national socialiste. Certain de ne pas trouver de majorité au Reichstag, M. von Papen obtint le 4 juin une ordonnance du maréchal président prononçant la dissolution du Reichstag élu le 13 septembre 1930. Les élections du 31 juillet 1932 ayant amené au parlement 230 députés hitlériens, le parti national socialiste réclama au maréchal von Hindenburg le renvoi du « cabinet des barons » et la nomination d'Hitler comme chancelier du Reich. Le maréchal président n'ayant offert au chef raciste que la vice-chancellerie, le parti national socialiste partit en guerre contre M. von Papen et contre le président du Reich qui le maintenait au pouvoir.

(1) Wittmayer, *Vorbetrachtungen*, op. cit., page 422.

A en croire les « révélations » faites par le social-démocrate Otto Wels (1), la fraction nationale socialiste du Reichstag aurait cherché à s'entendre avec les députés du centre et ceux du parti social-démocrate pour faire proposer au peuple par la presque unanimité du Reichstag la déposition du président du Reich. On voit assez mal le peuple allemand prononcer la déchéance du maréchal von Hindenburg, du vainqueur de Tannenberg, de celui qui, depuis des années, incarne toutes les aspirations nationales de l'Allemagne. Quoiqu'il en soit, et pour éviter sans doute toute tentation au Reichstag, le chancelier von Papen obtint du maréchal président un nouveau décret de dissolution qu'il comptait lire à la première séance du parlement. Mais le président du Reichstag n'accepta de donner lecture du décret de dissolution qu'après avoir mis aux voix une motion de défiance déposée contre le cabinet du Reich, et ce ne fut qu'après avoir mis en minorité, par 510 voix contre 39, le gouvernement de M. von Papen que le Reichstag accepta de se soumettre au décret de dissolution.

Les constituants de Weimar, qui avaient cru doter la nouvelle république allemande d'une constitution démocratique, n'avaient certes pas songé qu'un gouvernement appuyé au Reichstag sur moins de 40 voix sur plus de 600, pourrait dissoudre indéfiniment les parlements indociles, déposer le gouvernement prussien, proclamer l'état de siège, réformer l'administration et révoquer tous les hauts fonctionnaires tout en affichant le souci de rester dans la légalité et de respecter la constitution. Des événements aussi surprenants n'auraient sans doute pas pu se produire si le peuple allemand, à peine émancipé, n'avait pas été mis de nouveau en tutelle à Weimar, et n'avait pas reçu pour manifester son opinion et sa volonté des moyens d'expression qu'il sait par avance condamnés à l'échec et à l'insuccès.

(1) Deutsche Allgemeine Zeitung, n° 443, 22 septembre 1932.

§ 5. — LE REICHSTAG PEUT-IL ABROGER UNE LOI
VOTÉE PAR REFERENDUM ?

Le législateur de Weimar ne s'est pas préoccupé de savoir si une loi votée par referendum devait être entourée de garanties spéciales et mise à l'abri d'une mesure d'abrogation de la part du Reichstag. Persuadés qu'il ne pourrait jamais y avoir de loi du Reich votée par referendum, les commentateurs de la constitution ne s'étaient pas occupés davantage de la question, lorsqu'en 1926, les possibilités de succès de la loi d'expropriation des maisons princières amenèrent certains professeurs et juristes à déclarer que si l'expropriation était votée par le peuple, le Reichstag aurait toujours le moyen de l'empêcher en abrogeant la loi votée par referendum (1).

C'était là faire jouer au peuple souverain un rôle bien singulier : le peuple qui, d'après la constitution, peut trancher un conflit entre le président du Reich et le Reichstag, voyait ses droits réduits à tel point que les lois votées par referendum n'étaient plus que des lois de seconde zone, soumises au bon vouloir, au contrôle et à l'examen du Reichstag. Le Reichstag, représentant du peuple, recevait des pouvoirs supérieurs à ceux de son commettant, qui était mis dans l'impossibilité de contrôler la gestion de son mandataire ou de le désavouer.

Pour extraordinaire que puisse paraître une théorie aboutissant à de tels résultats, elle n'en a pas moins été adoptée par la majorité des auteurs (2), toujours soucieux de faire de la législation directe « une simple décoration » (3) de la constitution et de sauvegarder la supériorité du Reichstag, même lorsqu'il se trouverait désavoué par la majorité du peuple. Ces auteurs admettent donc que le

(1) Mügel : Die Volksbegehren zum Aufwertung, Deut. Jur. Zeit, 1926, p. 694 ; Wunderlich, Aufwertung und Volksentscheid, id., p. 701.

(2) Anschütz, op. cit., Bredt, id., page 12 ; Liermann, id., page 152 ; Fetzner, id., page 56.

(3) Hartwig, op. cit., page 60.

Reichstag a le droit d'abroger, lorsqu'il lui convient, une loi votée par referendum ; le président du Reich ne pourrait, d'après eux, refuser de promulguer la loi d'abrogation votée par le Reichstag, à moins qu'il ne la soumette au referendum, et M. Harwig parle de la « chaîne sans fin » de referendums et de lois du parlement, les premiers abrogeant les seconds et réciproquement », qui pourrait être la conséquence d'une première abrogation votée par le Reichstag.

Certains auteurs estiment cependant « qu'il ne serait conforme ni à l'esprit de la constitution ni à celui d'une véritable démocratie », de donner au Reichstag le droit de s'opposer à la volonté du peuple souverain. Une loi votée par referendum devrait avoir une situation privilégiée, la mettant à l'abri d'une mesure d'abrogation immédiate de la part du Reichstag ; la souveraineté du peuple ne serait sans cette précaution, qu'un vain mot sans substance et sans portée. C'est là, d'ailleurs, une évidence même, et la question ne se poserait même pas dans un pays aux traditions démocratiques comme la Suisse : que dirait le peuple suisse s'il prenait fantaisie à ses Conseils d'abroger une loi votée par referendum ?

Est-ce à dire que pour les auteurs désireux de sauvegarder les droits du peuple contre le Reichstag, une loi votée par referendum ne puisse être abrogée que par referendum ? Seul M. Hartmann le prétend en même temps qu'il soutient que le Reichstag ne peut apporter une modification, même de pure forme, au texte de la loi votée par referendum (1).

Les autres auteurs ne vont pas jusque là, et ils admettent sans difficulté que le Reichstag peut, en tout temps, apporter des modifications de forme au texte législatif voté par le peuple, à condition que ces modifications n'en altèrent ni le sens ni la portée. Quelques-uns même, prenant en considération les frais et l'agitation inutiles qu'entraînerait l'exigence de faire abroger par le peuple toute loi votée par

(1) Hartmann : Kann ein Volksentscheid durch einen Beschluss des Reichstages wieder aufgehoben werden ? Leipziger Zeitschrift für öff. Recht, 1930, page 435.

referendum, et qui serait devenue inutile ou qui ne correspondrait pas à la volonté de la majorité des électeurs, admettent que, si la législature en fonctions lors du referendum ne peut en aucun cas modifier ou abroger la loi votée par referendum, la législature suivante, issue d'élections où l'abrogation éventuelle de la loi en question aura sans doute joué un grand rôle, pourra dès sa réunion abroger cette loi (1).

Cette solution fort séduisante, qui sait concilier la garantie des droits du peuple et le souci d'éviter un recours trop fréquent, coûteux et inutile à son intervention, ne peut malheureusement s'appuyer sur aucun texte législatif, et il serait sans doute bien difficile de l'appliquer si l'occasion s'en présentait.

(1) Hempel, *op. cit.*, p. 12; Hartwig, *id.*, p. 59; Michaelis : *Kann der Reichstag Gesetze die im Wege des Volksentscheids erlassen sind beliebig wieder aufheben?* *Juristen Zeitung*, 1929, p. 1451.

DEUXIEME PARTIE

L'INITIATIVE POPULAIRE, LE REFERENDUM ET LE PLEBISCITE DANS LA VIE POLITIQUE ALLEMANDE DEPUIS 1919

Les dispositions de la constitution de Weimar sur l'initiative populaire ne devaient pas rester lettre morte, et les pronostics de ceux qui ne voulaient voir dans le droit d'initiative accordé au peuple qu'un « ornement sans valeur et sans possibilité d'application pratique » (1), ont été démentis par les faits. Les craintes manifestées par Preuss n'ont été, au contraire, que trop justifiées par les différentes initiatives populaires qui ont eu lieu jusqu'à présent. Le déchaînement des passions politiques y attint un degré d'intensité inconnu dans les campagnes électorales ordinaires, les sommes englouties par adversaires et partisans d'une initiative populaire en brochures, tracts, affiches et réunions publiques se chiffèrent par centaines de millions de marks.

Quant au referendum présidentiel et au referendum de partage, il n'a, bien entendu, fait l'objet d'aucune application. Le président du Reich s'est bien gardé de faire usage

(1) Gmelin. Handbuch der Politik, livre III, pages 71 et s.

du droit de provoquer un referendum que lui accorde la constitution ; en cas de conflit avec le Reichstag, la dissolution est pour lui une arme beaucoup plus précieuse.

Enfin, le prétendu droit de la minorité du Reichstag de faire ajourner à deux mois la publication d'une loi, a toujours été mis en échec par des déclarations d'urgence suivies de près par la promulgation de la loi ; l'initiative referendum n'a donc jamais eu l'occasion de se manifester et il est probable qu'elle ne l'aura jamais, du moins tant que la déclaration d'urgence sera pour la majorité du Reichstag un moyen commode de l'écarter.

Le peuple n'a donc été appelé à se prononcer par referendum qu'à la suite d'initiatives populaires. Toutes celles-ci n'ont d'ailleurs pas abouti à une consultation du peuple. Les unes en sont restées au stade préliminaire et se sont heurtées à un refus d'admission de la part du ministre de l'Intérieur ou bien ont été abandonnées par leurs auteurs. D'autres n'ont pu recueillir le dixième des suffrages requis pour la prise en considération ; les plus favorisées enfin, après avoir franchi tous les obstacles qui leur étaient opposés, ont échoué au referendum. Une seule d'entre elles passionna vraiment l'opinion publique pendant plusieurs mois et eut quelque chance de succès : ce fut l'initiative populaire tendant à l'expropriation sans indemnité des anciennes maisons régnautes.

CHAPITRE PREMIER

L'EXPROPRIATION SANS INDEMNITE DES MAISONS PRINCIERES

La révolution de novembre 1918 amena la chute de toutes les dynasties qui régnaient sur l'Allemagne et sur les Etats allemands. Empereurs, rois, princes, ducs et grands-ducs, tous furent déposés ou durent abdiquer ; les anciens souverains étant privés de leur pouvoir politique, restait à régler la question de la propriété des biens considérables qu'ils possédaient en tant que princes régnants, ou qui leur appartenaient à titre particulier. La séparation entre le domaine privé du souverain et le domaine de la couronne était réglée de façon très différente suivant les Etats ; certains d'entre eux avaient établi depuis longtemps une ligne de démarcation fort précise entre les deux domaines — c'était le cas des Etats du sud ; dans d'autres Etats, comme en Prusse, régnait la plus complète confusion ; enfin, en Mecklembourg, tout le domaine de la couronne était considéré comme propriété privée du grand duc.

Il était évident que si le législateur du Reich laissait aux Etats le soin de négocier avec leurs anciens souverains, il en résulterait des accords plus ou moins favorables aux princes suivant la couleur politique de la majorité du Landtag et, le plus souvent, d'innombrables controverses,

discussions et procès. Le rôle du législateur du Reich semblait donc être d'adopter une solution purement politique et de prononcer l'expropriation sans indemnité de toutes les maisons princières (1), ou de voter une loi posant les principes et les règles d'après lesquels le partage devrait être effectué.

Mais le gouvernement du Reich n'était pas directement intéressé à la question — l'ancien empereur ne possédant aucun bien en tant qu'empereur d'Allemagne — et il n'osa pas s'attaquer à un sujet aussi délicat. Le gouvernement des commissaires du peuple se réfugia dans une prudente abstention, se bornant à insister auprès des pays gouvernés par les majorités d'extrême gauche pour qu'ils ne prennent pas de mesures trop radicales, qui ne seraient pas en harmonie avec la future constitution du Reich. Chacun des Etats allemands eut donc à entreprendre des négociations avec son ancienne maison régnante, et il faut examiner le résultat de ces négociations pour comprendre le mouvement populaire de 1926.

§ 1. — LES ACCORDS ENTRE LES PAYS

ET LES MAISONS PRINCIÈRES

I. — *La Prusse et les Hohenzollern.*

Le 9 novembre 1918 le chancelier Max de Bade publiait l'abdication de l'empereur et roi et un gouvernement de commissaires du peuple s'installait à Berlin. Un de ses premiers actes fut la confiscation du fidéicommis de la couronne. Le décret de confiscation avait le texte suivant :

« Tous les objets faisant partie du bien fidéicommis de
« la couronne prussienne sont frappés de confiscation.
« L'administration passe aux mains du ministre des
« finances de Prusse. Les biens ne faisant pas partie du
« fidéicommis de la couronne et appartenant à la pro-

(1) Cf. La loi autrichienne du 3 avril 1919 expropriant sans indemnité la maison de Habsbourg Lorraine.

« propriété privée du roi et de la famille royale ne sont pas
« atteints par cette mesure. Signé : Hirsch, Braun, Ströbel,
« Hoffmann » (1).

Le gouvernement prussien croyait avoir ainsi tout résolu, mais il ne tarda pas à s'apercevoir que cette mesure était complètement inefficace, car nul ne savait où commençait et où finissait le bien fidéicommis de la couronne. L'ancien roi de Prusse put ainsi se faire envoyer 650.000 marks (2) qu'il estimait appartenir sans doute possible « à sa propriété privée ». La conviction du gouvernement prussien n'était pas aussi absolue, et il résolut de compléter son premier décret ; l'ordonnance du 2 mars 1868 (3) par laquelle Bismarck avait fait confisquer les biens du roi Georges de Hanovre lui servit de modèle (4) et, le 30 novembre 1918, le décret suivant était publié :

« Publication concernant la confiscation des biens de
« la maison royale de Prusse :

« *Article premier.* — Etant donné qu'il paraît difficile de
« distinguer les biens appartenant au fidéicommis de la
« couronne, de ceux appartenant en propre à la maison
« royale de Prusse, la publication du gouvernement prus-
« sien du 13 novembre 1918, concernant la confiscation du
« bien fidéicommis de la couronne de Prusse, est complétée
« en ce que, tous les objets se trouvant dans la propriété
« de l'ancien roi de Prusse, de la maison royale et de ses
« membres et se trouvant en Prusse, aussi bien les objets
« appartenant à la propriété privée que les objets faisant
« partie du fidéicommis, sont frappés provisoirement de
« confiscation.

« *Article 2.* — L'ancienne maison royale sera représentée
« dans l'exercice de ses droits de propriété et de disposition
« sur tous ses biens, aussi bien sur le fidéicommis de la
« couronne que sur la propriété privée décrite à l'article

(1) Décret du 13 novembre 1918.

(2) Heinig. Fürstenabfindung Ein Lesebuch zum Volksentscheid.

(3) Gesetzsammlung, 1868, p. 166.

(4) Schönbeck. Die Justiz, 1926, p. 150.

« premier, par le ministre des Finances de Prusse ou ses
« représentants, et ce, avec tous effets de droit.

« Les revenus fournis par les biens confisqués portant
« intérêt, serviront au paiement des frais de confiscation
« et d'administration, ainsi qu'au paiement des traitements,
« retraites et pensions des employés et fonctionnaires de la
« maison royale, à l'exception du paiement des dotations
« de l'ancien roi, de l'ancienne maison royale et de ses
« membres. Le ministre des Finances est autorisé à prélever
« sur le montant des revenus et à verser à l'ancien roi et
« aux membres de la maison royale, une somme convenable
« pour leur entretien.

« Les mesures de disposition prises par l'ancien roi et
« les membres de l'ancienne maison royale sur les biens
« confisqués, après la publication de la confiscation, sont
« dépourvues de toute valeur juridique.

« Les paiements et charges contraires à la confiscation
« sont nuls. Toutes négociations contraires à la confiscation
« tombent sous le coup des dispositions du code pénal.

« Le ministre des Finances peut nommer un curateur
« à l'ancien roi et aux membres de l'ancienne maison
« royale.

« Berlin, le 30 novembre 1918.

« *Le gouvernement prussien :*

« Hirsch, Ströbel, Braun, Ernst, A. Hoffmann,
« Rosenfeld, Südekun, Simon » (1).

Le caractère « purement provisoire » de cette confiscation fut spécifié par le gouvernement prussien dans une lettre qu'il adressa à certains membres de la famille royale qui, tel le prince Eitel Frédéric, avaient protesté contre le décret du 30 novembre. Aux termes de cette lettre, « la
« confiscation n'était qu'une mesure de sûreté provisoire,
« destinée aussi bien à la sauvegarde des intérêts de l'an-
« cienne maison royale et de ses membres, qu'à la sauve-
« garde des droits de l'Etat (2).

(1) *Gesetzsammlung*, 1918, page 193.

(2) Schönbuck, *ibid.*, page 150.

Une « commission immédiate » fut créée en janvier 1919 par le gouvernement prussien, avec mission de déterminer exactement les droits que pouvait faire valoir l'ancienne maison royale. Cette commission comprenait des représentants de l'Etat prussien et des Hohenzollern; les représentants de ces derniers, fonctionnaires de la maison royale depuis de longues années, devaient y jouer un rôle prépondérant.

Pendant que la commission était au travail, des négociations s'engagèrent entre l'Etat prussien et la maison royale et, le 22 janvier 1920, le comte d'Eulenburg, au nom des Hohenzollern, le ministre des Finances Südekun et le ministre de la Justice Am Zehnhoff, au nom du gouvernement prussien, signèrent un accord qui devait être soumis pour ratification au Landtag (1). Il ne restait plus à la commission immédiate qu'à chercher des arguments pouvant servir de base à cet accord, qui avait besoin d'être appuyé par des motifs puissants et convaincants s'il voulait être accepté sans murmure par la représentation populaire.

En effet, l'Etat prussien reconnaissait par cet accord, comme biens propres de la maison royale, divers palais à Berlin (Unter den Linden 37, le palais hollandais), les châteaux de Babelsberg, Bellevue, Nikolskö, Hohenzollern, le fief d'Oels, etc. L'ancien roi et la reine, le kronprinz et sa femme recevaient en outre divers droits d'habitation dans des châteaux attribués à l'Etat : château de Hombourg, Cecilienhof à Potsdam, etc. Les insignes de la couronne devenaient propriété de l'Etat prussien cependant que la famille royale conservait les bijoux et joyaux. Le paiement de la rente de fidéicommis de la couronne — 7 millions 1/2 de marks-or — était arrêté au 31 mars 1920, mais en échange de tous les sacrifices et de tous les abandons consentis par les princes « dans l'intérêt de la collectivité », l'Etat prussien devait verser à la maison royale une indemnité de cent millions de marks-or. Enfin, l'Etat prenait à sa charge le paiement des traitements et pensions

(1) Deutscher Geschichte Kalender 1926, page 127.

des fonctionnaires de la maison royale et autorisait les Hohenzollern à retirer une certaine partie du mobilier des châteaux attribués à l'Etat.

Présenté au Landtag le 2 mars 1920, l'accord y rencontra une très vive opposition de la part des socialistes indépendants, qui réclamèrent l'expropriation sans indemnité (1). Les social-démocrates n'étaient pas partisans d'une solution aussi radicale (2) et leur représentant, le député Graef, demanda seulement au gouvernement du Reich d'introduire un projet de loi permettant aux pays d'exproprier leurs anciennes maisons souveraines, moyennant le paiement d'une indemnité convenable. Les partis de droite firent déclarer par leurs orateurs (3) que le problème était uniquement un problème de droit, qui ne devait donc pas recevoir de solution politique. L'accord fut renvoyé à la commission de législation.

Quelques jours après éclatait le putsch Kapp-Lüttwitz, qui entraînait la chute du cabinet prussien présidé par Hirsch et son remplacement par un cabinet Braun ; le portefeuille des finances était attribué au social-démocrate Lüdemann.

Les travaux de la commission de législation du Landtag furent longs et laborieux. Le paiement de l'indemnité de 100 millions de marks-or faisait l'objet des plus vives controverses ; de même, la nature de la rente de fidéicommiss de sept millions et demi de marks. Des expertises furent demandées aux plus savants juristes et aux plus célèbres professeurs de droit, qui ne purent se mettre d'accord et dont les travaux et recherches aboutirent aux conclusions les plus variées.

Pour les représentants de la maison royale, l'affaire ne pouvait même pas être débattue, le texte de l'ordonnance

(1) Le « Vorwärts » du 3 mars 1920 (n° 115) écrit que « l'expropriation (sans indemnité) serait une grande faute politique qui serait la contre partie allemande de la demande de livraison (des coupables de guerre) de l'Entente ».

(2) Cf. discours du député A. Hoffmann.

(3) Cf. discours des députés Oppenhoff (centre) et von Krause (populiste).

du 17 janvier 1820 établissant sans aucun doute possible que la rente de 7.500.000 marks était une rente de droit privé. Par cette ordonnance, Frédéric Guillaume III avait abandonné à l'Etat prussien la totalité du domaine royal, se réservant seulement la jouissance des biens « nécessaires » au paiement d'une rente annuelle de 2.500.000 thalers, « pour l'entretien de notre famille royale, de notre Cour, des différentes Cours princières et de tous les établissements s'y rattachant » (1). Les juristes de la maison royale voyaient dans cette rente une rente de droit privé, dont le paiement devait être assuré à tous les héritiers de Frédéric Guillaume III et à leurs descendants, qu'ils soient ou non détenteurs de la couronne de Prusse. Le fait que l'Etat prussien avait, en 1900, acheté certains immeubles de la couronne, et avait versé le prix de cette acquisition — 8.300.000 marks — à la maison royale, était un excellent argument pour les représentants des Hohenzollern et leur permettait d'affirmer qu'à cette époque, l'Etat prussien avait reconnu de façon expresse que le domaine de la couronne était la propriété privée du roi de Prusse.

Le gouvernement prussien n'admettait pas cette théorie et il allait chercher des arguments dans l'« *Allgemeines Landrecht* » publié par Frédéric II en 1794. Cet acte, par lequel Frédéric II établissait une première délimitation entre la domaine de la maison royale et le domaine de l'Etat, stipulait que le souverain abandonnait tout le domaine à l'Etat, mais se réservait « en tant que premier serviteur de l'Etat » (2) la jouissance d'une partie de ce domaine. Par suite, disaient les représentants du gouvernement prussien, la rente payée au souverain ne l'était que parce qu'il était porteur de la couronne et détenteur de la souveraineté ; le paiement de cette rente devait cesser, puisque les Hohenzollern étaient devenus de simples citoyens.

Entre ces deux opinions se plaçait celle de la commission immédiate, dont l'expertise estimait que la rente de fidéi-commis était « en partie propriété privée de la maison royale » (3). La confusion était donc extrême et les débats

(1) *Gesetzsammlung*, 1820, page 9.

(2) *Allg. Landrecht*, II^e partie, titre 14, § 12.

(3) *Drucksache der Nationalversammlung*, n^o 1721.

tumultueux qui se déroulèrent à l'Assemblée Nationale de Prusse, le 30 novembre 1920 (1), ne furent pas de nature à éclaircir la situation. Les socialistes indépendant réclamèrent à nouveau l'expropriation sans indemnité, et les social-démocrates déposèrent la proposition suivante (Proposition Hauschild et autres) :

« L'Assemblée Nationale décide de demander au gouvernement d'Etat d'agir pour qu'intervienne une loi du Reich transférant à la République de Prusse, et sans indemnité, la totalité des biens de la maison Hohenzollern. Une loi spéciale de l'Etat prussien fixera une rente convenable pour l'entretien des membres de la maison Hohenzollern ».

Cette proposition ne recueillit que les voix du parti social-démocrate et fut repoussée. Par contre, le 17 décembre 1920, l'Assemblée Nationale de Prusse rejetait l'accord du 22 janvier, et invitait le gouvernement à entreprendre un examen détaillé de la question et à soumettre les résultats à la représentation populaire (2). Cet examen devait demander près de quatre années, et ce ne fut que le 2 septembre 1924 que le gouvernement prussien publia son « Mémoire ».

Entre temps, diverses tentatives faites par l'ancienne maison royale pour obtenir la levée de la confiscation avaient échoué ; par contre, le gouvernement prussien avait accordé à l'ancien empereur et aux autres membres de l'ancienne maison régnante, diverses rentes, pour leur permettre de mener « un train d'existence convenable ». Guillaume II recevait une rente annuelle de 1.080.000 marks (3) tandis que les autres princes — ils étaient 49 — avaient à se partager une rente mensuelle de 50.000 marks.

Entre temps également, avait commencé la longue série des procès entre l'Etat prussien et les Hohenzollern, procès

(1) Sten. Berichte de l'Assemblée Nationale, séance du 30 novembre 1920.

(2) Sten. Berichte de l'Assemblée Nationale, séance du 17 décembre 1920.

(3) Everling. Recht oder Raub in der Republik, page 18.

qui devaient presque toujours se terminer à l'avantage de ces derniers. Les plus retentissants de ces procès eurent trait, d'une part à Flatow et Krojanke, d'autre part à Oels. Flatow et Krojanke comprenaient d'immenses domaines de plus de 30.000 hectares, situés en Prusse orientale. Ils étaient la propriété, à titre de fidéicomis, du prince Frédéric-Léopold, qui avait pu obtenir au printemps de 1919 la levée de la confiscation et le droit d'administrer lui-même ses domaines, ou plutôt de les faire administrer, car le prince vivait en Suisse et faisait gérer ses terres par des représentants qui ne semblaient pas réussir parfaitement dans leur tâche (1) : les employés n'étaient pas payés et, pour essayer de se procurer des ressources, les administrateurs se livraient à un déboisement intensif. L'Etat prussien se lassa bientôt d'avoir à payer de ses propres deniers les employés et fonctionnaires de Flatow et Krojanke et, inquiet des proportions prises par le déboisement, il confisqua à nouveau les deux domaines. Le prince ne put obtenir des tribunaux, qui se déclarèrent incompétents, la levée de la confiscation, mais il fit reconnaître en justice ses droits de propriété sur Flatow et Krojanke. Le procès se déroula devant trois instances successives — la dernière étant le Tribunal suprême du Reich (*Reichsgericht*) — et les trois jugements ou arrêts donnèrent raison au prince. On discutait sur une manifestation de volonté de Frédéric-Guillaume III, sur un testament qu'il aurait eu l'intention d'écrire et sur un ordre de cabinet de Frédéric-Guillaume IV, du 14 janvier 1842. L'Etat prussien avait fait valoir que Flatow et Krojanke ayant été acquis en 1820 et en 1839 aux frais de l'Etat, Frédéric-Guillaume IV n'avait aucun droit à déclarer ces domaines biens fidéicomis de la couronne.

Oels était un domaine considérable qui avait été attribué le 10 mars 1876 par l'empereur Guillaume I^{er} au kronprinz Frédéric, et qui devait être dans la suite l'apanage de l'héritier au trône de Prusse. Le kronprinz Guillaume réclama naturellement à l'Etat la propriété d'Oels, que les

(1) Schönbeck, op. cit., p. 156.

ministres social-démocrates Wels et Heine lui avaient reconnue expressément (1). L'Etat prussien refusa, prétendant que les Hohenzollern ayant perdu leur couronne et ayant abdiqué, il n'y aurait plus d'héritier au trône, et que, par suite, Oels devait revenir à l'Etat. Les tribunaux furent saisis de la question et, en première instance comme en appel, donnèrent gain de cause au kronprinz. L'Etat prussien jugea préférable de ne pas courir les risques d'une troisième condamnation et ne se pourvut pas devant le Tribunal suprême du Reich.

Les domaines de Schwedt, Vierraden et Wildenbruch furent également déclarés propriété privée de la maison royale, par le tribunal de première instance, la Cour d'appel et le Tribunal suprême. En février 1924, le tribunal de Cottbus avait attribué à Guillaume II les domaines de Mittweide et Skuhlen (2). Bref, partout, l'Etat prussien perdait les procès qui lui étaient intentés et était condamné aux dépens, qui s'élevaient à des sommes considérables en raison de toutes les expertises qui étaient demandées. Aussi le gouvernement prussien, pour mettre fin à la série désastreuse des procès, décida-t-il de reprendre les négociations qui, commencées en février 1925, aboutirent à l'accord du 12 octobre 1925 (3).

Les Hohenzollern recevaient 100.000 hectares de terres et forêts, divers châteaux, les souvenirs de famille, le mobilier nécessaire et une indemnité de trente millions de marks-or. L'Etat recevait 40.000 hectares, quarante châteaux, de nombreux théâtres, musées et œuvres d'art. Ce traité avait pour base le « mémoire » publié en septembre 1924 par le gouvernement ; l'Etat prussien y était beaucoup mieux servi que dans l'accord de 1920, et l'indemnité à payer aux Hohenzollern était réduite de cent à trente millions. Par suite de la jurisprudence des tribunaux, l'Etat ne pouvait espérer mieux, et en présentant l'accord au Landtag, le 11 décembre 1925, le docteur Höpker Aschoff, ministre des

(1) Frölich. Keinen Pfennig den Fürsten, p. 27.

(2) Schönbeck, op. cit., 160.

(3) Deutscher Geschichte Kalender, 1926, page 32.

Finances (démocrate), insista vivement pour sa ratification, qui seule permettrait à l'Etat d'éviter de nouveaux procès, dont l'issue n'était que trop certaine. Les communistes manifestèrent cependant l'intention de demander un referendum sur l'accord du 12 octobre, et aussi sur les accords de Locarno. Quelques jours plus tard le parti communiste introduisait auprès du gouvernement du Reich une demande d'admission d'initiative populaire sur l'expropriation sans indemnité de toutes les maisons princières, et le gouverneur prussien décidait d'attendre le résultat de cette initiative avant de demander au Landtag la ratification de l'accord.

II. — *Saxe, Bavière, Wurtemberg et Bade.*

En Saxe et dans les Etats du sud, la situation avait été réglée beaucoup plus rapidement et de façon satisfaisante pour les deux parties.

Un accord était intervenu entre le gouvernement saxon et les Wettin, le 25 juin 1924 — un premier accord passé en 1922 n'avait pas été ratifié par le Landtag. La maison royale recevait quelques domaines et forêts, le château de Moritzbourg, une rente de 40.000 marks-or et un capital de 300.000 marks. Soumis au Landtag le 9 juillet 1924, l'accord était approuvé par tous les partis, sauf les communistes. La loi fut promulguée le 21 juillet 1924 (1).

Le Landtag de « la république royale de Bavière » (2) avait ratifié le 9 mars 1923, par 92 voix contre 26, l'accord passé entre les Wittelsbach et l'Etat bavarois (3). En présentant l'accord au Landtag, le ministre des Finances du cabinet von Knilling, le docteur Krausneck, avait déclaré que tout en défendant les intérêts de l'Etat, le traité était un monument de reconnaissance, de gratitude et de justice envers une dynastie qui avait tant fait pour la Bavière. Le président du Landtag avait associé le parlement à cet hommage. La maison royale renonçait par cet accord à

(1) Sächsisches Gesetzblatt, 1924, page 445.

(2) Einig, op. cit.

(3) Bayerisches Gesetzblatt, 1923, page 101.

tous droits sur les châteaux, domaines, forêts et objets d'art ayant appartenu à la couronne. En échange, l'Etat bavarois constituait un « fonds commun des Wittelsbach » dont l'usufruit appartenait à l'ancienne maison régnante et devait permettre à ses membres de « mener une existence convenable ». L'Etat devait verser 40 millions de marks à ce fonds, qui comprenait en outre divers domaines et forêts, les châteaux de Berchtesgaden, Hohenschwangau, Neubourg, le parc aux cerfs de Nymphenbourg et un droit d'habitation à la résidence de Würzburg. Ce fonds était administré par un conseil d'administration nommé par la famille royale, et où le gouvernement était représenté par deux commissaires. Les biens mobiliers et immobiliers de ce fonds ne pouvaient être aliénés sans autorisation de l'Etat, auquel ils reviendraient en cas d'extinction de la dynastie des Wittelsbach. L'inflation et la chute du mark amenèrent quelques difficultés entre le gouvernement bavarois et l'ancienne famille royale.

En Wurtemberg, l'accord entre le gouvernement et l'ancien roi Guillaume II avait été signé aussitôt après la révolution, le 29 novembre 1918. Le lendemain, le gouvernement provisoire « remerciait au nom du peuple le roi « d'avoir toujours été guidé dans ses actes par l'amour de la « patrie et du peuple » (1). Cet accord, ratifié par le Landtag le 23 juin 1919, garantissait à l'ancien souverain le paiement d'une rente annuelle et viagère de 200.000 marks, réversible pour moitié, après sa mort, sur la tête de sa veuve. La famille royale recevait en outre la résidence de chasse de Bebenhausen. Le traité du 29 novembre 1918 ne suscita aucune difficulté jusqu'à la mort du roi, survenue en 1922; mais la dévalorisation du mark entraîna un conflit entre la reine Charlotte et le gouvernement au sujet de la revalorisation de la rente servie à la reine. Ce conflit ne recevra sa solution qu'en 1927.

Le grand duc de Bade était, de tous les souverains allemands, celui qui avait montré le plus d'abnégation. La constitution de 1818 avait établi que tout le domaine était

(1) *Regierungsblatt für Württemberg*, 1918, page 263.

propriété patrimoniale du souverain, et, par accord du 25 mars 1919 (1), le grand duc cédait à l'Etat la presque totalité de ce domaine, ne se réservant que le château de Bade, le palais de Fribourg et quelques droits de chasse — le tout inaliénable sauf autorisation du Landtag, et devant revenir à l'Etat badois à l'extinction de la ligne directe mâle. — La famille grand ducale devait recevoir en outre un capital de 8 millions, en obligations totalement dévalorisées. L'exposé des motifs qui accompagnait le texte de l'accord soumis au Landtag s'exprimait ainsi : « Les négociations « ont conduit à un accord satisfaisant sur tous les terrains. « Ce résultat n'a pu être atteint que grâce à la volonté « pleine de conciliation du grand duc et de sa famille, qui « ont apporté des limitations considérables à leurs pré- « tentions et se sont offerts ainsi en victimes personnelles « en faveur de l'Etat et du peuple badois. Le gouvernement « populaire provisoire tient pour un devoir d'exprimer à « l'ancien souverain et à sa famille, pour cette marque de « fidélité et de dévouement, la reconnaissance du peuple « badois ». L'accord avait été ratifié au Landtag à l'unanimité, y compris les voix des social-démocrates et des socialistes indépendants (extrême gauche). La crise monétaire de 1923 était venue cependant jeter quelque ombre sur ce tableau.

III. — *Les huit maisons princières de Thuringe.*

Le nouvel état de Thuringe fut formé en 1920 par la réunion de huit anciennes principautés, duchés ou grands-duchés, dont plusieurs n'avaient pas encore pu s'entendre avec leur ancien souverain sur le partage des biens de la couronne. La nullité des accords passés aussitôt après la révolution ayant été demandée par plusieurs ducs et grands-ducs, l'Etat de Thuringe avait à soutenir plus de deux douzaines de procès, qu'il perdait presque toujours, et qui

(1) Badisches Gesetz - und Verordnungsglatt, 1919, page 179. Loi du 7 avril 1919.

mettaient ses finances en péril, les prétentions des anciens souverains étant pour la plupart considérables.

Le grand-duc de Saxe-Weimar-Eisenach avait vu d'abord tous ses biens confisqués par un décret du gouvernement provisoire de Weimar du 20 février 1919. Des essais de règlement, entrepris en 1920, échouèrent et l'accord ne fut passé que le 24 octobre 1921. Le grand-duc renonçait au domaine de la couronne dont la valeur dépassait cent millions de marks, et recevait en échange un capital de trois millions payable en 1931, une rente annuelle de 300.000 marks, les musées de Weimar et les archives de Schiller et de Goethe (frappées d'inaliénabilité), le château de Wilhelmsthal et quelques forêts. La Wartbourg était érigée en fondation de droit public. Après la chute du mark, la rente annuelle fut revalorisée à 100.000 marks-or par le tribunal suprême d'Iéna (1).

En Saxe Meiningen, une loi de 1871 avait réglé la part des biens qui devaient revenir au souverain, même en cas d'abdication. Cette loi ne fut pas observée et, par le traité du 30 décembre 1918, la totalité du bien de la couronne, sauf les châteaux de Meiningen et de Landsberg, était attribuée à l'Etat. Le duc recevait en échange un capital de 11 millions de marks qu'il dut faire revaloriser par les tribunaux.

Un traité du 14 juin 1919 avait réglé la question dans le duché de Saxe-Altenbourg. Le duc obtenait un capital de 5.200.000 marks, le château de Fröliche-Wiederkunft, quelques parcelles de forêt et la jouissance du château d'Altenbourg. Mais, près de six ans après, le 25 janvier 1925, le duc attaqua le traité et en réclama la nullité. Son consentement lui aurait été extorqué par menace de confiscation et de mort (2) et l'accord ne lui laissait qu'un cent-dix septième des biens dont la propriété avait été reconnue à la famille ducale par le traité de 1874. L'accord de 1919 fut effectivement déclaré nul en 1926, pour « erreur, contrainte et menace » et le règlement définitif n'intervint qu'en 1932.

(1) 28 octobre 1925.

(2) Everling. *Recht oder Ranb in der Republik*, page 10.

L'affaire de Saxe-Cobourg-Gotha fut une des causes célèbres, un des « scandales » qui émut le plus l'opinion publique et détermina pour une bonne part l'initiative populaire. Par suite de la séparation de Cobourg et de Gotha, le duc Charles Edouard eut à négocier deux traités distincts. Avec Cobourg il n'y eut pas de difficulté, et l'accord fut signé le 7 juin 1919. Mais avec Gotha il devait en être tout autrement. Les trois commissaires du peuple firent voter le 31 juillet 1919, par l'Assemblée Nationale de Gotha, où les socialistes indépendants disposaient de la majorité absolue, une loi confisquant le fidéicommis de la maison de Gotha, la forêt de Schmakhalde, etc., et les déclarant propriété de l'Etat. Le 2 août 1919, les commissaires du peuple publiaient la loi de confiscation (1), mais sans la faire procéder de la formule traditionnelle : « L'Assemblée Nationale a voté la loi suivante ». Les démarches tentées par le gouvernement du Reich auprès du gouvernement de Gotha pour le faire revenir sur sa décision demeurèrent sans résultat. Le 30 octobre 1923, le gouvernement bavarois, présidé par M. von Kahr, attaqua devant le Tribunal suprême du Reich la loi de confiscation de Gotha et en demanda la nullité. La Thuringe, Etat successeur de Gotha, ne devait pas manquer de s'opposer à la demande de la Bavière, à qui elle refusait toute qualité pour introduire une telle action. Le gouvernement de M. von Kahr soutint, au contraire, que le grand duc Charles Edouard s'étant fixé à Cobourg, uni depuis 1920 à la Bavière, celle-ci avait le plus grand intérêt à faire annuler une loi qui diminuait la fortune du grand duc et par suite les revenus du fisc bavarois et de la ville de Cobourg... Le ministre de l'Intérieur du Reich, le Docteur Jarres, national allemand, se joignit à la demande du gouvernement bavarois et, le 18 juin 1925, le sixième sénat civil du Tribunal suprême du Reich déclarait la loi de confiscation « inconciliable avec le droit du Reich » (2). Le motif invoqué par le Tribunal su-

(1) *Gesetzsammlung für den Staat Gotha*, 1919, page 105.

(2) Mende. *Die Aufhebung des Gothaischen « Konfiskationsgesetzes »*. *Archiv des öffentl. Rechts.*, 1926, nouvelle série, tome 10, page 247.

prême était le suivant : en publiant la loi du 31 juillet 1919, les commissaires du peuple avaient omis de la faire précéder de la formule « L'Assemblée nationale a voté la loi suivante... ». Or, cette formule était exigée pour toutes les lois de Saxe-Cobourg-Gotha par un texte de loi du 3 mai 1855...

Cet arrêt produisit une émotion considérable. Par suite d'un vice de forme découvert dans une loi, l'Etat de Thuringe allait avoir à restituer à l'ancien duc de Saxe-Cobourg-Gotha plus de 10.000 hectares de terrains et de forêts — le quart du territoire de Gotha, — 994 domaines, d'innombrables œuvres d'art, etc... Et ces biens considérables devaient aller à un prince anglais, le duc Charles Edouard étant prince royal de Grande-Bretagne et d'Irlande, duc d'Albany, comte de Clarence, baron Arklow.

Les tribunaux ne devaient pas être plus favorables à l'Etat de Thuringe en ce qui concerne les affaires de Schwarzbourg-Rudolstadt et de Schwarzbourg-Sondershausen.

La situation à Schwarzbourg-Rudolstadt avait été réglée de façon très particulière. Le souverain, prince Günther, n'abdiqua que quinze jours après la révolution, le 23 novembre 1918. Jusqu'à cette date il continua à rendre des ordonnances et à gouverner sa petite principauté. Une ordonnance en date du 22 novembre prévoyait de quelle façon devait être administré l'Etat « après notre renonciation au trône ». Une autre ordonnance rendue « par la grâce de Dieu », réglait la situation matérielle du prince après son abdication (1); soumise au Landtag, qui sur dix-huit membres en comprenait six nommés à vie et six choisis par les électeurs les plus imposés, cette ordonnance fut ratifiée à l'unanimité. Le prince renonçait à tout le domaine de la couronne et recevait en échange une rente annuelle de 200.000 marks, des droits de chasse et d'habitation. Après quelques années, l'entourage du prince le

(1) Rosenthal. Entwicklung des Verfassungsrechts in den thüringischen Staaten seit November 1918. Jahrbuch des öffentl. Rechts. 1920, tome 9, page 226.

persuada qu'il devait demander la nullité de l'accord de 1918 ; le vieux prince s'y résolut et l'accord fut déclaré nul comme ayant été obtenu par « contrainte et menace » (1). La rente de 200.000 marks n'avait d'ailleurs été payée qu'une seule fois au prince et jusqu'à concurrence de 35 marks (2). Le prince Günther étant mort en 1925, sa veuve, son héritier présomptif, le prince Sizzo de Leutenbourg et, après le décès de ce dernier, ses héritiers, élevèrent de nombreuses prétentions et engagèrent contre l'Etat de Thuringe de longs et coûteux procès qui ne devaient se terminer qu'en 1929. Le ton dans lequel ces diverses demandes étaient adressées au gouvernement de Thuringe irritait vivement l'opinion publique. La lettre par laquelle, le 10 avril 1922, le maréchal de la cour, von Harlem, informait le gouvernement de la « nullité » des accords de 1918, peut être considérée comme un modèle du genre.

En voici quelques extraits : « Au nom et comme mandataire
« de Son Altesse le Prince Günther de Schwarzbourg, j'ai
« l'honneur de faire part au gouvernement du pays de ce
« qui suit : Son Altesse le Prince déclare nulles et non
« avenues les lois du 22 novembre 1918 sur le domaine de
« la couronne princière de Schwarzbourg, sur l'indemnité
« à la maison princière et sur la « fondation Günther »...
« Elle déclare en outre, nuls et non avenues tous les actes
« de transfert, de quelque nature qu'ils soient, ayant eu
« lieu sur le domaine de la couronne, qu'il s'agisse de
« biens mobiliers ou immobiliers ou d'autres droits... ».

Et, après avoir « réclamé expressément par les présentes » la restitution de tous ces biens, la lettre se terminait par ces mots : « S'il n'est pas satisfait immédiatement aux
« prétentions de Son Altesse, un procès sera intenté.
« signé : von Harlem, maréchal de la Cour » (3).

La situation était la même à Schwarzbourg-Sondershausen, avec cette différence que le traité du 5 décembre 1918, ratifié

(1) Einig, op. cit., page 21.

(2) Everling, op. cit., page 10

(3) Deutscher Geschichte Kalender, 1922, page 226.

par la loi du 7 janvier 1919, avait été annulé comme « contraire aux bonnes mœurs » (2).

Les princes de Reuss, ligne aînée, avaient reçu, aux termes d'une loi du 11 décembre 1919, quelques domaines, 1.000 hectares de forêts et le château de Burgk. La ligne cadette avait eu son sort réglé par une loi du 22 décembre 1919, qui lui accordait plus de 2.000 hectares de forêts et des droits d'habitation.

Le fait qu'en 1925 le ministre des Finances du gouvernement de Thuringe, alors fortement orienté vers la droite, le national allemand von Klüchzner, ait dû se résoudre à solliciter une loi du Reich donnant aux pays le moyen de se défendre contre les prétentions de leurs anciennes maisons régnantes, montre beaucoup mieux que tout autre commentaire, le danger que les réclamations des princes faisaient courir aux finances de la Thuringe.

IV. — *Les deux Mecklembourg.*

Plus encore que l'affaire de Gotha et de son prince anglais, l'affaire de Mecklembourg où se trouvaient réunis un général d'artillerie russe, une princesse monténégrine et les maîtresses des deux derniers grands-ducs, devait servir de thème à tous les discours prononcés lors de la campagne d'initiative populaire.

Les grands-duchés de Mecklembourg-Schwerin et de Mecklembourg-Strelitz étaient les seuls Etats allemands dépourvus de constitution et de parlement. Les grands-ducs y étaient souverains absolus, et tout le domaine — un tiers de l'Etat — leur appartenait en propre.

En Mecklembourg-Schwerin, le grand-duc Frédéric-François IV avait obtenu, par le traité du 17 décembre 1919, plus de six mille hectares en domaines et forêts, quelques châteaux, une rente de 326.000 marks et l'assurance que, si par suite d'impôts trop lourds, son revenu annuel descendait au-dessous de 150.000 marks, l'Etat de Meck-

(2) Einig, op. cit., page 21.

lembourg-Schwerin lui verserait la somme nécessaire pour parfaire ce montant. La dévalorisation et la chute du mark entraînèrent de nombreux procès qui tous se terminèrent de façon fort satisfaisante pour l'ancien grand-duc.

La situation était singulièrement plus compliquée en Mecklembourg-Strélitz (1). Le grand-duc Adolphe-Frédéric VI s'était suicidé le 23 février 1918 sans laisser de descendant. L'héritier au trône se trouvait être un cousin du feu grand-duc, le duc Charles-Michel, fils d'une grande-duchesse russe, et qui avait demandé par lettre adressée à Adolphe-Frédéric VI, le 24 juin 1914, l'autorisation de se faire naturaliser russe ; il déclarait en même temps renoncer à tous droits au trône de Mecklembourg. Adolphe-Frédéric VI accorda l'autorisation demandée mais spécifia que la naturalisation n'entraînerait nullement la renonciation au trône de Mecklembourg. Sur ces entrefaites, la guerre éclata et le duc Charles-Michel servit dans l'armée russe comme général d'artillerie. Le trône de Mecklembourg-Strélitz étant devenu vacant en février 1918, il semblait pour le moins délicat d'appeler à cette époque un général russe à régner sur un Etat allemand ; aussi le grand-duc de Mecklembourg-Schwerin se déclara-t-il administrateur provisoire de Mecklembourg-Strelitz.

Mais après l'armistice, le grand-duc Charles-Michel déclara qu'il n'entendait pas du tout renoncer à l'héritage de son cousin, que réclamaient par ailleurs la mère de l'ancien grand-duc, grande-duchesse Elisabeth, et ses deux sœurs, Marie, princesse de Lippe, et Jutta-Melitz qui avait épousé Danilo de Monténégro. La succession valait d'ailleurs la peine d'être réclamée, le grand-duc Frédéric-Guillaume, mort en 1904, ayant amassé, pendant ses quarante années de règne un domaine estimé à 80 millions de marks. Il y avait aussi un « trésor secret » de la famille grand-ducale, qui s'élevait à plus de trente millions.

Une expertise du professeur Triepel ayant déclaré qu'il

(1) Brückner. Die Mecklemburgische Verfassungsfrage seit dem Jahre 1913. Jahrbuch des öffentl. Rechts, 1920, tome 9, p. 219.

n'y avait aucune raison d'écarter de la succession le général russe, le duc Charles-Michel obtint, en vertu d'un traité de 1921, le paiement d'un capital de cinq millions de marks, pour renonciation à tous ses droits. Les autres héritières du feu grand-duc ne devaient pas se contenter de sommes aussi minimes et, après toute une série d'accords et de procès, elles obtinrent, par un accord du 20 décembre 1921, ratifié par le Landtag, une trentaine de millions de marks, plusieurs châteaux, deux mille hectares de domaines et forêts et des droits de chasse, le tout réparti entre la grande-duchesse Elisabeth, la princesse de Lippe et Mélitza de Monténégro. Cette dernière recevait, par exemple, 5.200.000 marks comme « reliquat de dot », et une indemnité d'un million parce qu'elle devait aller s'installer à l'étranger... La grande-duchesse Elisabeth avait, de son côté, pris la sage précaution de se faire garantir la gratuité du courant électrique, jusqu'à concurrence de 4.000 kilo-watts par an, pour l'éclairage de son château de Parkhaus. La dévalorisation aidant, les princesses demandèrent à l'Etat une dizaine de millions supplémentaires, ce qui lassa la bonne volonté du gouvernement de Mecklembourg-Strelitz, bonne volonté qui semblait cependant être sans limites.

Mais les trente millions des duchesses et les cinq millions du général russe, ne formaient qu'une petite partie du « scandale » de Mecklembourg-Strelitz, où les réclamations des maîtresses des deux derniers grands-ducs devaient jouer un rôle de premier plan (1). L'une d'elles, Condessa de Matzenau, ancienne danseuse de ballet au théâtre de la Cour, avait été la favorite du grand-duc Frédéric V qui avait veillé à ce qu'on lui servit une rente annuelle de 20.000 marks, « en souvenir de son vieil ami Adolphe-Frédéric ». Cette rente avait été fidèlement payée jusqu'à la révolution. Mais à l'époque de l'inflation, Condessa de Matzenau voulut faire revaloriser sa rente, et elle obtint un jugement lui accordant six mille marks-or par an, ce qu'elle estima

(1) Rueck. *Reiche Fürsten, arme Lente. Der Volksentscheid für entschädigungslose Enteignung der Fürsten*, p. 16.

(1) Cf. Rueck, p. 124.

insuffisant. Elle fit appel. Les héritiers du grand-duc, que ce procès visait, interjetèrent également appel pour faire déclarer que le paiement d'une telle rente ne pouvait incomber qu'à l'Etat, et non aux membres de la famille grand-ducale (1).

Enfin, pour couronner l'édifice, la princesse Mélitza de Monténégro assignait, en mars 1926, la Reich allemand devant un tribunal d'arbitrage mixte, composé pour moitié de Yougoslaves, en vertu de l'article 297 du traité de Versailles. Elle ne réclamait guère que 14 millions et demi de marks et faisait défendre ses intérêts par un avocat français, représentant de la France à la Société des Nations.

IV. — *Hesse, Oldenbourg, Brunswick, Anhalt et Lippe.*

Le grand-duc de Hesse n'avait pas été trop favorisé par le traité du 16 avril 1919 (2), qui, malgré le partage effectué en 1820, ne lui laissait que quelques parcelles de terrain et un château. Il devait recevoir en outre 10.800.000 marks. Le grand-duc demanda la nullité du traité et toutes les négociations avaient été rompues lorsqu'eut lieu l'initiative populaire.

En Oldenbourg, un traité ratifié le 12 février 1920 par le Landtag, accordait à l'ancien souverain le château de Cutin et de vastes domaines et forêts. Une indemnité de 500.000 marks n'aurait été payée que jusqu'à concurrence de 12 marks (3).

Le Brunswick avait connu pendant les premières années de l'après-guerre des gouvernements révolutionnaires, ce qui avait rendu impossible toute tentative d'accord. Après l'arrivée au pouvoir de gouvernements bourgeois, des expertises furent demandées aux plus célèbres professeurs de droit (4).

(1) Rueck, op. cit., p. 16.

(2) Gmelin Jahrbach des öff. Rechts, 1924, tome 12, page 117.

(3) Everling, Kreuzzeitung du 18 janvier 1926.

(4) Friedmann. Fürsten « abfindung » und Zuständigkeitsfrage. Ein Rechtsgutachten, page 6.

et c'est sur la base de ces expertises que fut signé le traité du 27 juin 1925, ratifié par le Landtag le 17 octobre 1925 par 24 voix contre 22 et 2 abstentions. La maison ducale recevait 1.000 hectares en domaine, 4.000 en forêts et le château de Blankenbourg. La bibliothèque et le musée formaient un fonds à personnalité juridique, administré avec des droits égaux par les représentants de l'Etat et de la maison ducale.

Un traité du 23 juillet 1919 avait accordé à la maison princière d'Anhalt plus de cinq mille hectares en domaines et forêts et une indemnité de 6.500.000 marks. Une demande de revalorisation formée par l'ancien souverain et se montant à 430.000 marks avait été rejetée par le tribunal de Dessau le 31 octobre 1925.

L'accord passé entre l'Etat de Lippe-Detmold et ses anciens souverains fut dénoncé par ces derniers qui s'adressèrent aux tribunaux. En Schaumbourg-Lippe un traité du 3 mai 1920 avait accordé à la maison princière la propriété des châteaux d'Arensberg et de Bückelbourg, environ 1.000 hectares de domaines et forêts et une rente annuelle de 111.000 marks pendant 18 années (1). Enfin, le prince de Waldeck recevait, par la loi du 8 avril 1921, la propriété du château de Pymont, la jouissance de celui d'Arolsen et diverses rentes pour lui et les membres de sa famille.

V. — *Les princes dépossédés et les souverains médiatisés.*

Il y avait en Allemagne, au moment de la révolution, un certain nombre de princes et seigneurs qui avaient droit à des rentes fort élevées parce qu'ils descendaient soit de princes dépossédés au cours du XIX^e siècle, soit des « Ständesherren » qui avaient siège et voix jusqu'en 1803 à la commission de la Diète d'Empire.

Parmi les premiers se trouvaient différents membres de la famille de Hesse et de Schlesvig-Holstein. Le landgrave de Hesse recevait 612.000 marks, le prince 96.000, le landgrave de Hesse-Philippstein avait droit ainsi que celui de Hesse-Barchfeld à 150.000 marks par an. La rente payée

(1) Heinig, op. cit., page 44.

au duc de Schlesvig-Holstein-Augustenburg était de 181.000 marks, celle payée au duc de Schlesvig-Holstein-Glücksbourg de 195.000. Ces différents princes, ducs et landgraves avaient, en 1923, réclamé la revalorisation de leur rente. Le gouvernement prussien avait demandé l'autorisation pour les Etats de fixer le nouveau montant de ces rentes d'après leurs possibilités financières. Le cabinet Luther, dans lequel le portefeuille des finances était confié au national allemand von Schlieben, s'y opposa et fixa à 30 % la revalorisation des rentes servies aux descendants des princes dépossédés.

A côté des princes dépossédés se trouvaient, au nombre de onze, les descendants des princes et souverains médiatisés, tels les princes de Salm-Salm et de Salm-Horstein et, fermant la série, « les filles de la comtesse Reichenbach-Lessonitz » (1). Les descendants de ces « Standesherrn » n'avaient pu, depuis la révolution obtenir la revalorisation de leur rente.

En résumé, la situation en 1925 était la suivante : une centaine de procès, dont vingt-cinq pour la seule Thuringe, un accord signé sans enthousiasme et non encore ratifié en Prusse, des solutions satisfaisantes dans les Etats du sud, des difficultés de revalorisation dans la plupart des Etats et une situation inextricable en Thuringe et en Mecklembourg-Strélitz.

§ 2. — LES DÉBATS AU REICHSTAG EN DÉCEMBRE 1925.

Le législateur du Reich n'avait jamais osé s'attaquer depuis la révolution au règlement du problème des accords financiers entre les pays et leurs anciens souverains. La seule proposition de loi sur ce sujet dont le Reichstag avait été saisi, avait été déposée par le social-démocrate Müller le 4 mai 1923 (2). L'article unique de cette proposition avait le texte suivant :

« Les pays sont autorisés à régler par une loi du pays la

(1) Heinig, *op. cit.*, page 45, Rueck, *op. cit.*, page 16.

(2) Druksache des Reichstags, première législature. N° 5778.

« question des biens des anciennes maisons régnantes, pour
« autant que des accords ne sont pas déjà intervenus.

« En cas d'expropriation, l'indemnité doit être fixée en
« considération des charges à assumer par l'Etat, et des
« besoins de l'ancienne famille régnante, mais elle est
« toujours soumise à la libre fixation du législateur, à
« l'exclusion des voies de droit ».

La dissolution du Reichstag au début de l'année 1924 empêcha la proposition Müller d'être discutée, et il fallut le « scandale » de Gotha et l'appel du gouvernement conservateur de Thuringe, pour que de nouvelles propositions soient déposées dans ce sens, à la fin de l'année 1925.

La proposition de loi — la première d'une longue série — déposée le 23 novembre 1925 par le député démocrate Koch (Weser), s'inspirait de la proposition Müller qu'elle cherchait à compléter (1), en ce sens que, pour la fixation de l'indemnité à accorder aux maisons royales, il fallait tenir compte aussi « des dépenses faites par elles pour leur Cour, la représentation, le théâtre de Cour » et pour d'autres buts analogues (article 4) et que, pour la revalorisation, les maisons princières étaient traitées moins favorablement que les simples particuliers (article 5).

Le parti communiste ne voulut pas demeurer en reste avec le parti démocrate et, deux jours après, le 25 novembre, il déposait une proposition intitulée : « Projet de loi sur l'expropriation sans indemnité des anciennes maisons princières » (2). Le texte de cette proposition était le suivant :

« *Article premier.* — La totalité des biens des anciens princes régnants et des membres de leur famille, avec tous leurs éléments mobiliers, immobiliers et autres, est expropriée sans indemnité.

« *Article 2.* — Les biens^{*} princiers expropriés sont employés de la manière suivante :

« 1. Les biens agricoles ayant appartenu aux princes et à leur famille sont répartis par les pays, en accord avec le

(1) Drucksache des Reichstags, troisième législature, n° 1527.

(2) Drucksache des Reichstags, troisième législature, n° 1539.

Reich, pour remédier au manque de terre des petits cultivateurs et fermiers.

« 2. Les forêts, mines et autres biens-fonds sont attribués au pays où ils sont situés.

« 3. Les châteaux, maisons d'habitation et autres bâtiments sont la propriété du pays sur le territoire duquel ils sont bâtis. Ils doivent être employés pour remédier à la crise du logement, pour créer des maisons de santé et de convalescence pour les blessés, veuves et orphelins de guerre, et pour les bénéficiaires ruinés d'assurances sociales et d'assurances-accidents, pour l'établissement de maisons d'enseignement et d'éducation.

« 4. Le capital exproprié ainsi que les titres et valeurs des anciens princes et de leur famille, sont employés par l'administration du Reich pour augmenter les secours alloués aux blessés, veuves et orphelins de guerre.

« 5. Les autres biens frappés de confiscation sont attribués aux pays dans lesquels ont régné les maisons princières jusqu'à leur déposition.

« Article 3. — Une commission de cinquante membres, élue par les organisations professionnelles de travailleurs, d'employés et de fonctionnaires, contrôle l'application de cette loi. Les séances de cette commission doivent être publiques.

« Article 4. — Cette loi abroge toutes les conventions intervenues jusqu'à ce jour dans les pays et déclare nulles toutes les prétentions des personnes expropriées.

« La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication, avec effet rétroactif au 8 novembre 1918.

« Signé : Stöcker, Neubauer, etc... ».

Cette proposition ainsi que la proposition démocrate, vinrent en discussion le 2 décembre 1925 devant le Reichstag; elles donnèrent aux orateurs des différents partis l'occasion de prononcer des discours énergiques où la politique semblait souvent jouer un rôle prépondérant, sinon exclusif.

Le docteur Dietrich (1) présenta la proposition qu'il avait

(1) Sten. Berichte des Reichstags, troisième législature, page 4716.

signée avec le docteur Koch (Weser), et montra qu'il était grand temps qu'intervienne une loi du Reich si l'on voulait éviter à la Thuringe une catastrophe financière. Bismarck, en expropriant la maison de Hanovre avait créé un précédent dont il serait sage de s'inspirer.

L'orateur communiste Neubauer (1) défendit sa proposition qui s'inspirait d'après lui non seulement de Bismarck mais de Robespierre et, évoquant les « scandales » de Thuringe, il s'indigna de ce qu'on voulut donner aux princes plus de « trois milliards » de marks alors que les « victimes de guerre et les chômeurs devaient mendier un pfennig ».

Le grand discours de la journée fut prononcé par le social-démocrate Scheidemann, ancien chancelier du Reich (2). Après un sombre tableau de la situation économique, et des statistiques impressionnantes sur le nombre des chômeurs, des banqueroutes, des faillites et des suicides, l'orateur s'attaqua aux princes qu'il rendit responsables de la détresse du peuple allemand, aux princes « qui n'ont pas compris combien le peuple allemand avait été bon pour eux en 1918 », « en ne leur mettant pas la tête devant les pieds ». Mais plus encore qu'aux princes, Scheidemann s'en prit « aux juges monarchistes » qui « distribuent aux princes l'argent du peuple ». Le « cas le plus fort », le cas de Gotha et de son prince anglais, fut naturellement évoqué. Pour terminer, l'orateur social-démocrate refusa l'appui de son parti à la proposition communiste qu'il qualifia d' « agitateur », et déclara que la proposition démocrate pourrait servir de base aux discussions, au cours desquelles « les députés auront à montrer s'ils sont les représentants du peuple ou les valets des princes ».

Le député von Lindeiner-Wildau, national allemand, devait tenir un tout autre langage (3). Il se plaça uniquement

(1) Sten. Berichte des Reichstags, troisième législature, page 4720.

(2) Sten. Berichte des Reichstags de la troisième législature, page 4727.. Le texte de ce discours est également reproduit dans la brochure : « Fürsten Habgier. Die Forderungen der Fürsten an das notleidende Volk ».

(3) Steno. Berichte des Reichstags, troisième législature, p. 4735.

sur le terrain du droit, réclamant pour les princes les garanties accordées par les articles 105, 109 et 153 de la constitution (1), à tous les citoyens allemands, et rappelant qu'Ebert, Heine, social-démocrates, et le professeur Schüking, démocrate, avaient déclaré qu'il n'y avait là qu'une question de droit. L'exemple de Bismarck ne lui paraissait pas convaincant, car Georges I^{er} de Hanovre avait été détrôné par une guerre, les princes allemands par une révolution. .

Le point de vue du Centre fut exposé par le député Bell (2), qui réclama le renvoi de la proposition démocrate à la commission, pour qu'on puisse se livrer à un examen approfondi de la question. Les princes avaient raison de demander le bénéfice de l'article 153, mais ils ne devaient pas oublier le dernier alinéa de cet article : « Propriété oblige. Son usage doit être en même temps un service pour le bien commun ».

La discussion continua le 3 décembre par les déclarations des représentants des autres partis. Le député hanovrien Hampe (3) remarqua que ce n'était pas parce que Bismarck avait commis une injustice en 1866 qu'il fallait en commettre une autre en 1926.

Le parti populiste avait mandaté pour intervenir dans la discussion le professeur Kahl (4), qui était un des plus célèbres juristes allemands. La proposition démocrate lui paraissait aussi inacceptable que la proposition communiste, car elle allait contre les principes posés par les articles 105 et 109 de la constitution. Quant à la proposition communiste,

(1) L'article 105 stipule que « nul ne peut être soustrait à ses juges naturels », l'article 109 déclare tous les Allemands égaux devant la loi, l'article 153 garantit la propriété privée, mais prévoit l'expropriation « pour le bien de la collectivité », moyennant le paiement d'une indemnité, « autant qu'une loi du Reich n'en dispose pas autrement ».

(2) Steno. Berichte des Reichstags, troisième législature, p. 4739 et 4740.

(3) Steno. Berichte des Reichstags, troisième législature, p. 4745.

(4) Steno. Berichte des Reichstags, troisième législature, p. 4748.

« c'est ce que les criminalistes appellent vol ». La meilleure solution serait un arbitrage.

Les populistes bavarois, par l'organe du député Pfleger (1) et le député raciste Schröder (2), devaient tenir un même langage. Les débats furent clôturés par une intervention du député démocrate Brodauf (3) qui qualifia « d'étranges » certaines demandes des princes. S'attachant au cas de Gotha, il retraça l'histoire de la forêt de Schmalkalde; cette forêt devenue propriété privée du prince anglais, avait été acquise par ses ancêtres par des moyens qui n'avaient rien à voir avec le droit privé. Elle avait été donnée, en effet, par la Prusse au grand-duc de Saxe-Cobourg-Gotha, pour le remercier de l'aide militaire fournie par ses armées contre le Hanovre, lors de la campagne de 1866. Une loi de décembre 1866 avait d'ailleurs attribué les revenus de cette forêt aux caisses publiques de Cobourg et de Gotha.

Les propositions démocrate et communiste furent renvoyées à la commission de législation.

§ 3. — L'INITIATIVE POPULAIRE D'EXPROPRIATION

SANS INDEMNITÉ.

Il était bien évident que la proposition communiste, qui avait été rejetée par tous les partis, y compris les social-démocrates, ne serait pas votée par le Reichstag. D'autre part, le moment paraissait particulièrement bien choisi au parti communiste pour obtenir une solution radicale. Les lois de revalorisation de juillet 1925 avaient profondément déçu de nombreuses classes de rentiers et d'épargnants, et le parti communiste espérait qu'un grand nombre de victimes de l'inflation appartenant aux partis bourgeois, aigris par le faible taux de la revalorisation qui leur était accordée, n'hésiterait pas à voter contre des princes plus favorisés. Ne disait-on pas que la rente du grand-duc de Mecklem-

(1) Stens. Berichte des Reichstags, troisième législature, p. 4752.

(2) Steno. Berichet des Reichstags, troisième législature, p. 4754.

(3) Steno. Berichte des Reichstags, troisième législature, p. 4756.

bourg-Schwerin avait été revalorisée de 700 %, celle de la grande-duchesse veuve de Saxe-Weimar de 1440 % (1).

Le 17 décembre 1925, se rencontraient à Berlin, sur l'initiative du professeur Quidde, des représentants de quelques organisations « sans couleur politique » (2) qui, à l'unanimité, estimèrent la proposition démocrate insuffisante et constituèrent une commission chargée de rédiger un projet de loi qui devait être soumis au peuple.

Le 6 janvier 1926, la commission tenait sa première séance, Le parti communiste y était officiellement représenté mais la social-démocratie avait décliné l'invitation qui lui avait été adressée et avait refusé catégoriquement de se joindre au mouvement. La commission, qui se transforma en « commission pour l'exécution d'un referendum sur l'expropriation sans indemnité des princes », adressa un nouvel et pressant appel au parti social-démocrate qui, à nouveau se déroba. Au sein de la commission figuraient, à côté de représentants du parti communiste, de la ligue des Droits de l'homme, de la ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté, des socialistes indépendants et du front rouge des combattants, l'association des « amis de la nature », la communauté de travail pour la biochimie et la réforme de la vie, l'association physiocratique et la ligue de l'éthique radicale. La commission mena rapidement ses travaux, et le 18 janvier 1926, elle pouvait présenter au ministre de l'Intérieur du Reich, munie des 5.000 signatures requises, la demande d'admission d'une initiative populaire sur la proposition de loi suivante :

« Conformément à l'article 153 de la Constitution du Reich il est décidé ce qui suit :

« *Article premier.* — La totalité des biens des princes ayant, jusqu'en 1918, régné dans un des pays allemands, ainsi que tous les biens des membres de leur famille, sont expropriés sans indemnité pour le bien de la collectivité.

(1) Heinig, op. cit., page 22 ; Rueck, op. cit., page 15.

(2) Rueck, op. cit., préface du Docteur Kuczynski, président de la commission, page 4756.

« Les capitaux deviennent propriété du Reich. Les autres biens, tout particulièrement les biens agricoles, les forêts et les mines deviennent propriété du pays dans lequel la maison princière expropriée a régné jusqu'à son abdication.

« Article 2. — L'affectation des biens expropriés est fixée comme suit :

1. Les capitaux sont affectés à l'augmentation des secours de bienfaisance pour les nécessiteux, spécialement pour les blessés, veuves et orphelins de guerre.

2. Les biens agricoles sont affectés au soulagement de la misère des petits cultivateurs, fermiers et travailleurs agricoles.

3. Les châteaux, maisons d'habitation et autres bâtiments, sont affectés à des buts de prévoyance et d'éducation, tout spécialement à la création de maisons de santé et de repos pour les blessés, veuves et orphelins de guerre, les petits rentiers et les rentiers sociaux, ainsi qu'à la création de maisons d'enfants et d'établissements d'éducation.

Article 3. — Toutes les mesures de disposition, y compris les hypothèques et les charges, prises depuis le 1^{er} novembre 1918 en vertu de jugements, accords, traités ou de toute autre manière, sur les biens expropriés par l'article premier, sont déclarées nulles » (1).

Comme on le voit, cette proposition signée par Thälmann, chef du parti communiste, et Kuczynski, président de la Confédération Générale du Travail, ne diffèrait pas dans ses grandes lignes de la proposition déposée au Reichstag le 25 novembre 1925. Mais le souci d'agir « en vertu de l'art. 153 » de la constitution, était évident, et bien compréhensible, car le succès d'un referendum ne modifiant pas la constitution était beaucoup plus facile à obtenir que celui d'un referendum la violant ou la modifiant (article 76 de la Constitution).

Le parti social-démocrate se trouvait placé par cette initia-

(1) Le texte de cette proposition est publié dans la brochure de Rueck, op. cit., page 5.

tive de la commission dans une situation fort embarrassante. Détenteur du pouvoir pendant les années qui suivirent la révolution, il s'était refusé à prendre des mesures d'expropriation; le 3 décembre 1918 le gouvernement des commissaires du peuple avait mis en garde les conseils de travailleurs et de soldats de Lippe Detmold contre toute mesure d'expropriation, la question des droits de propriété des princes « étant une question de droit dont la décision doit « être réservée aux tribunaux existants » (1). L'un des signataires de cette déclaration était le futur président Ebert, chef du parti social-démocrate; un mois plus tard, le ministre David rappelait aux mêmes conseils de travailleurs et de soldats que la confiscation « était une atteinte interdite à la propriété privée » et, le 18 juillet 1919, le gouvernement du Reich refusait d'introduire un projet de loi expropriant les maisons princières, comme le lui demandait la Reuss, car « il ne pouvait proposer une loi dont le contenu ne serait pas en harmonie avec celui de la future constitution du Reich » (2). Les propositions d'expropriation faites par les députés social-démocrates au Reichstag ou au Landtag de Prusse prévoyaient toujours le paiement d'une indemnité permettant aux princes « de mener un train de vie convenable » (3). Tout récemment enfin, un des chefs les plus écoutés du parti, l'ancien chancelier Scheidemann, s'était dans son grand discours du 2 décembre au Reichstag, prononcé contre la proposition communiste qu'il trouvait démagogique.

Le refus opposé par la social-démocratie à toute demande de participation à la commission créée pour le referendum semblait donc tout naturel et tout à fait conforme à la politique suivie par le parti depuis 1918. Mais la décision prise par la commission, à majorité communiste, d'en appeler au peuple, obligeait la social-démocratie à modifier son attitude si elle ne voulait pas, par son abstention, éloigner d'elle

(1) Everling, op. cit., page 5.

(2) Everling, ibid, page 6.

(3) Cf. notamment la proposition Graefe au Landtag et la proposition Müller au Reichstag.

une grande partie de sa clientèle. Aussi, la commission du parti se réunit-elle le 19 janvier 1926 pour décider à l'unanimité de proposer au peuple un projet de loi expropriant sans indemnité les maisons princières... La direction de la Confédération Générale du Travail était priée de s'entremettre auprès du parti communiste pour qu'un seul texte, sur lequel les deux partis se seraient mis d'accord, soit soumis au peuple.

Les négociations s'ouvrirent immédiatement, sous la présence du docteur Kuczynski. Le 23 janvier, l'accord était réalisé et, le 24, le projet de loi suivant était communiqué à la presse « par les représentants du parti social-démocrate, du parti communiste et de la commission pour le referendum » :

« Projet de loi sur l'expropriation des maisons princières (1).

« Le peuple allemand a voté par referendum, sur initiative populaire, la loi suivante :

« Conformément à l'article 153 de la constitution du Reich, il est décidé ce qui suit :

« *Article premier.* — Les biens des princes ayant régné jusqu'à la révolution de 1918 dans l'un des pays allemands, ainsi que les biens de leur famille et des membres de leur famille, sont, dans leur totalité, expropriés sans indemnité pour le bien de la collectivité. Le bien exproprié devient propriété du pays dans lequel a régné la maison princièrre expropriée jusqu'à sa déposition ou jusqu'à son abdication.

« *Article 2.* — Le bien exproprié est affecté en faveur :

« *a)* Des chômeurs ;

« *b)* Des blessés, veuves et orphelins de guerre ;

« *c)* Des petits rentiers et des bénéficiaires d'assurances sociales ;

« *d)* Des victimes nécessiteuses de l'inflation ;

« *e)* Des travailleurs du sol, des petits fermiers et petits cultivateurs pour la création de pays de colonisation sur les domaines expropriés.

(1) Drucksache des Reichstags, troisième législature, n° 2220.

Les châteaux, maisons d'habitation et autres bâtiments sont affectés à des buts de bienfaisance, de culture et d'éducation, plus particulièrement à la création de maisons de retraite pour les victimes, veuves et orphelins de guerre, les petits rentiers et les bénéficiaires d'assurances sociales, et d'établissements d'éducation.

« *Article 3.* — Toutes les mesures de disposition, y compris la constitution d'hypothèques et leur inscription, prises depuis le 1^{er} novembre 1918 en vertu de jugements, accords, traités ou de toute autre manière, sur les biens expropriés par la présente loi sont déclarées nulles.

« *Article 4.* — Les conditions d'application de la présente loi seront réglées par une loi du Reich qui devra intervenir dans les trois mois qui suivront la publication officielle du résultat du vote. Cette loi du Reich aura tout particulièrement à fixer les dispositions de détail pour l'application de l'article 2 de la présente loi pour l'emploi que les pays devront faire des biens princiers expropriés ».

La demande d'admission était présentée par le D^r Kuczynski, président de la commission pour le referendum ; Wels, président du parti social-démocrate, Thälmann, chef du parti communiste. Le D^r Kuczynski et Thälmann avaient retiré la demande d'admission, munie de plus de 5.000 signatures, qu'ils avaient présentée le 18 janvier. La nouvelle demande ayant l'appui officiel de la social-démocratie et des communistes, il était bien évident que plus de cent mille électeurs la soutenaient ; aussi, conformément à l'article 27 § 2 de la loi du 27 juin 1921, n'était-elle pas accompagnée des 5.000 signatures exigées (1).

Le 27 janvier 1926, le parti socialiste et le parti communiste signaient un accord aux termes duquel les frais de la campagne pour l'initiative populaire et le referendum seraient partagés par moitié entre les deux partis (2).

Par ordonnance du 15 février 1926 (3), le ministre de

(1) Kaisenberg, Zeitschrift für öffentl. Recht, tome 6, page 170.

(2) Deutscher Geschichte Kalender, 1926, page 32.

(3) Reichsanzeiger, 1926, n° 39.

l'Intérieur du Reich, Dr Külz, admettait l'initiative populaire et fixait comme délai d'inscription la période allant du 4 au 17 mars 1926. Mais en même temps, pour bien montrer qu'il n'était pas partisan d'une telle initiative, le gouvernement Luther faisait paraître le communiqué suivant : « Le gouvernement du Reich a, conformément à la loi, admis l'initiative populaire introduite par le parti social-démocrate et le parti communiste et tendant au vote d'une loi sur l'expropriation des biens des princes. Les conditions préalables à l'admission avaient en effet été remplies. Par cette admission le gouvernement n'a fait que satisfaire aux prescriptions législatives concernant de telles propositions. Il ne fait sien en aucune mesure le contenu du projet de loi qui prévoit une expropriation totale sans indemnité. Il travaille au contraire pour que les négociations actuellement en cours au Reichstag pour arriver à un règlement modéré de la question aboutissent le plus rapidement possible à une solution législative qui, pour le cas où l'initiative populaire ne serait pas alors retirée, la condamnerait à un échec » (1).

Certains auteurs (2) se sont demandés si le ministre de l'Intérieur n'aurait pas dû refuser l'admission de l'initiative. M. Lucas, par exemple, croyait que le projet de loi ne correspondait pas à l'exigence d'un projet détaillé, élaboré (*ausgearbeitet*), posée par l'article 73, § 3 de la constitution. Le projet n'était pas un projet « détaillé » puisque son article 2 n'était susceptible d'aucune application immédiate et que son article 4 donnait à une loi du Reich le soin de régler les dispositions de détail et d'application de cet article 2. Mais si le Reichstag se refusait à voter une telle loi, ce qu'il pourrait fort bien faire, étant absolument indépendant du referendum et n'ayant pas d'ordre à recevoir du législateur populaire, l'article 2 de la loi restait lettre morte et ne pourrait être appliqué qu'à la suite d'un nouveau referendum réglant les dispositions d'application. Le

(1) Poetzsch Heffter. *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1929, tome 17, page 132.

(2) Lucas. *Zum Volksbegehren über Fürsteneinteignung. Juristische Rundschau*, 1926, page 490.

projet que l'on voulait soumettre au peuple n'était donc pas au point et le gouvernement aurait dû refuser son admission. Il ne semble pas que l'on puisse suivre Lucas sur ce terrain. Le législateur de Weimar qui, dans la seconde partie de la constitution, a inséré tant d'articles qui ne sont susceptibles d'aucune application immédiate, n'a certainement pas voulu exclure de l'initiative populaire et du referendum les lois de cadre, les lois ne réglant une question que dans ses grandes lignes (1). Mais il est bien certain aussi que si le législateur populaire vote des lois de cette nature, il le fera à ses risques et périls, le Reichstag pouvant refuser de voter les mesures qu'on le charge de prendre.

§ 4. — LES TENTATIVES DE COMPROMIS AU REICHSTAG.

Le Reichstag avait, dans sa séance du 3 décembre 1925, renvoyé à sa commission de législation la proposition Koch (Weser) et la proposition communiste. Le rejet par la commission de la proposition de loi communiste ne pouvait être mis en doute, mais la proposition démocrate n'avait pas trouvé non plus à la commission un accueil très favorable car elle laissait la solution aux mains des gouvernements des pays où les majorités politiques étaient aussi instables que variées ; d'où le risque de solutions fort différentes suivant l'orientation politique du Landtag.

Les travaux de la commission se heurtaient au mauvais vouloir des nationaux allemands, à l'opposition communiste et à celle du parti social-démocrate, depuis que ce dernier s'était prononcé pour l'expropriation sans indemnité. D'autre part, les divergences d'opinion étaient considérables au sein même des partis moyens et, pour y mettre fin, pour essayer de trouver un texte qui put convenir à la fois aux populistes, au centre et aux démocrates, on constitua une espèce de sous-commission où ne figuraient que les représentants de ces trois partis et de la « réunion économique ». Le président de cette sous-commission était le professeur

(1) Kaisenberg. Zeitschrift für öffentliches Recht, tome 6, 1927, page 171.

Kahl qui, avec le professeur Wunderlich, représentait le parti populiste; le centre était représenté par les députés Schulte et Weydmann, les populistes bavarois par le docteur Pflieger, les démocrates par les députés von Richthofen et Brodauf et la « réunion économique » par le docteur Hampe.

Pendant que les partis moyens essayaient ainsi de trouver un terrain d'entente, la commission de législation présidée également par le professeur Kahl, procédait à l'audition des représentants des gouvernements des pays. Les uns se déclaraient pleinement satisfaits des accords intervenus et repoussaient avec énergie toute intervention du Reich, les autres réclamaient, au contraire, cette intervention qu'ils jugeaient seule capable de sauver les finances de leur pays.

A la séance du 8 janvier 1926, le ministre des Finances de Prusse, le docteur Höpker-Aschoff vint déclarer à la commission qu'il n'avait signé qu'à contre-cœur l'accord du 11 octobre 1925 avec les Hohenzollern, accord qui laissait à la maison princière 186 millions de marks, l'Etat en recevant 686. Le gouvernement prussien serait heureux de voir intervenir une loi du Reich et de ne pas avoir à demander au Landtag la ratification de l'accord (1).

Le docteur von Klüchtzner exposa le point de vue du gouvernement de Thuringe qui souhaitait une loi du Reich, mais rejetait toute idée d'expropriation sans indemnité. Le même point de vue fut soutenu par les représentants de Lippe-Detmold et de Mecklembourg-Strélitz. En Lippe-Detmold tous les accords et traités passés entre l'Etat et la maison princière avaient fait l'objet de procès et avaient été pour une bonne part annulés. En Mecklembourg-Strélitz « toute administration des finances de l'Etat était rendue impossible par suite des nouvelles prétentions, sans cesse formulées par les héritiers du grand-duc » (2). Une loi du Reich devait intervenir d'urgence si l'on voulait éviter la faillite de l'Etat (3).

(1) Deutscher Geschichte Kalender, 1926, première partie, p. 53.

(2) Deutscher Geschichte Kalender, 1926, première partie, p. 53.

(3) La population du Mecklembourg-Strélitz est de 105.000 habitants. L'Etat avait déjà versé 40 millions.

Les représentants de tous les autres pays déclarèrent que leurs gouvernements ne voulaient pas entendre parler d'un nouveau règlement de la question, qu'ils n'avaient nul intérêt à voir s'engager de nouvelles discussions et de nouveaux débats, et qu'ils s'opposeraient à toute intervention du législateur du Reich.

Le 26 janvier 1926 la commission de législation en avait terminé avec l'audition des représentants des pays et était saisie de deux propositions de loi, l'une d'origine raciste, l'autre d'origine communiste. La proposition raciste, soutenue par le docteur Frick, visait à faire exproprier par la même occasion les « Juifs de l'Est » (*Ostjuden*), qui devaient être expropriés de tous les biens acquis par eux depuis le 1^{er} août 1914. La proposition communiste demandait qu'une loi du Reich interdît aux tribunaux saisis de litiges survenus entre les anciennes maisons princières et les pays, de rendre leur jugement ou arrêt avant que le législateur du Reich — parlement ou peuple — n'ait voté une loi réglant la situation des biens princiers. Remaniée par les représentants des partis moyens, la proposition communiste reçut le texte suivant :

« *Article premier.* — Tous les procès entre les pays et les membres des anciennes familles princières régnantes et des familles nommées aux articles 57 et 58 de la loi d'introduction du code civil, qui sont ou seront pendants devant des tribunaux allemands, sur le règlement de la question de propriété des biens et des autres questions s'y rattachant, doivent être suspendus à la demande d'une des parties jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi du Reich (votée par le Reichstag ou par referendum).

« *Article 2.* — Cette loi entre en vigueur le jour de sa promulgation. Elle est valable jusqu'au 30 juin 1926 ».

Ce texte fut voté le 2 février par la commission, à la majorité de 19 voix contre 6 (nationaux allemands), les racistes s'abstenant. Soumis au Reichstag le 4 février, il fut accepté presque sans débat, à la majorité des deux tiers requise pour toute loi dont le contenu n'est pas en accord avec la Constitution. Enfin, le Reichsrat approuvait le 11 février, la loi votée par le Reichstag, par 49 voix contre 4 ;

la Bavière, le Mecklembourg-Schverin et le Brunswick s'étaient abstenus tandis que les provinces prussiennes de l'Est votaient contre. La loi fut promulguée le 13 février 1926 (1).

Cette loi d'interdiction (*Sperrgesetz*) et d'exception n'étant valable que jusqu'au 30 juin, il fallait que d'ici là le Reichstag ou le peuple ait adopté un texte empêchant les tribunaux de rendre à nouveau une série de jugements désastreux pour les finances de l'Etat. C'était dans ce sens qu'était rédigée la proposition de loi Schulte, Wunderlich et autres, issue des délibérations de la sous-commission des partis moyens et soumise le 2 février 1926 à la commission de législation (2). La proposition prévoyait la création d'un tribunal spécial chargé de régler la question de propriété entre les pays et leurs maisons princières. Ce tribunal devait siéger à Leipzig sous la présidence du président du Tribunal suprême du Reich ou de son représentant, nommé par le président du Reich. Il comprenait neuf membres : le président, six magistrats choisis par le président du Tribunal suprême et faisant partie des tribunaux administratifs, et un représentant de chacune des parties (article premier). Il avait compétence exclusive sur toutes les questions litigieuses concernant la propriété des biens princiers et n'ayant pas encore été réglées par accords, traités ou jugements, sur les difficultés d'interprétation ou d'application des accords et jugements déjà intervenus, sur les demandes de nullité ou de revision des accords, etc. (article 2). Le tribunal spécial devait juger en équité, en s'inspirant d'un certain nombre de considérations : il devait examiner de quelle manière avait été acquis un bien dont la propriété était discutée, rechercher s'il avait été payé par le souverain de ses propres deniers ou par les caisses de l'Etat, ou « au moyen de charges et prestations que le souverain n'avait pu fournir qu'en sa qualité de détenteur du pouvoir » ; il devait attribuer aux pays, sur leur demande, les biens aux-

(1) Reichsgesetzblatt, 1926, I, page 101.

(2) Drucksache, n° 161 de la commission de législation. Le texte de la proposition est aussi reproduit par Schulte dans le « Politisches-Jahrbuch » de Schreiber, 1926, pages 489 et suivantes.

quels les pays pourraient attacher un intérêt particulier pour des motifs de culture ou de santé publique (théâtres, musées, collections, parcs); enfin, dans l'attribution des indemnités aux maisons princières, le tribunal devait veiller à ce que les sommes accordées aux princes leur permettent de mener un train de vie digne (*würdig*) et soient en rapport avec les possibilités financières du pays (article 4). Ces indemnités ne pouvaient être employées jusqu'en 1950 que pour des fins privées ou des œuvres de bienfaisance. Le capital ne pouvait être placé à l'étranger sans l'assentiment du pays. Enfin, les princes étaient soumis pour la revalorisation de leurs rentes et de leurs capitaux aux mêmes textes de loi que les autres citoyens.

Cette proposition de loi était le fruit de longues réflexions et de laborieuses méditations. Cependant, à peine était-elle déposée qu'elle parut inacceptable à presque tous les partis, en même temps qu'elle était fort mal accueillie par la presse. Infatigable, la sous-commission des partis moyens se remit à l'ouvrage et, le 10 mars 1926, elle présenta un nouveau projet qui n'eût pas plus de succès que le premier, dont il reproduisait d'ailleurs les principales dispositions.

§ 5. — LA CAMPAGNE POLITIQUE POUR ET CONTRE L'INITIATIVE POPULAIRE.

Pendant que les commissions et sous-commissions délibéraient, que les partis moyens entassaient compromis sur compromis, les communistes et les social-démocrates menaient une campagne très active en faveur du projet de loi qui devait être soumis à l'initiative populaire du 4 au 17 mars.

La proposition Schulte, Wunderlich et autres, qui avait eu la louable intention d'apaiser un peu les passions, n'avait guère réussi qu'à les déchaîner davantage. Qualifiée de « compromis entre le droit et le vol » par les nationaux allemands (1), elle était appelée « compromis pour les

(1) Everling, op. cit., page 26.

princes » par le président du Reichstag, le social-démocrate Loebe. Quelques passages d'un article de celui-ci dans la *Breslauer Volkswacht* (1) montreront le ton employé par la presse de gauche au cours de la campagne pour l'initiative populaire. Le projet Schulte Wunderlich est, pour le président Loebe, « destiné à apaiser un peu l'indignation générale sur les monstruosité commises, mais il ne doit faire aucun mal aux princes bien aimés ». Le tribunal spécial prévu par le projet lui semble inacceptable car « le peuple allemand ne peut abandonner la décision aux magistrats des hautes sphères des tribunaux, qui sont de brillants connaisseurs du droit formaliste du xv^e et du xviii^e siècle, mais sont considérablement éloignés de la conception populaire du droit du vingtième siècle ». Suit un véritable réquisitoire contre les tribunaux qui ont donné gain de cause aux princes :

« Des juges allemands ont annulé comme contraire aux bonnes mœurs le traité d'accord de Schwarzbourg-Sondershausen, bien qu'il eût été voté à l'unanimité par le Landtag légitimiste de l'ancien Etat.

« Des juges allemands ont cassé pour vice de forme la loi de confiscation de Gotha et ont ainsi permis au prince anglais de Cobourg de former contre l'Etat de Thuringe une demande s'élevant à plusieurs millions.

« Des juges allemands ont accordé aux Hohenzollern, Flaiow et Krojanke laissés à l'abandon par leur propriétaire vivant à l'étranger.

« Des juges allemands ont décidé que, s'il n'y avait pas de successeur au trône, le château d'Oels, avec ses quatorze domaines, devait revenir non à l'Etat, mais à l'ancien roi ».

« Nous ne pouvons faire confiance à de tels juges ! »

Le sort de la forêt allemande, de « cette ancienne propriété commune des vieilles races allemandes », inquiète aussi le président Loebe, qui estime qu'elle ne doit pas

(1) « *Breslauer Volkswacht* » du 5 février 1926. Voir aussi Friedmann : Der Kompromissantrag « Schulte und Genossen » und das Volksbegehren. Offener Brief gerichtet an Paul Löbe, p. 28.

« appartenir à des princes anglais, à une princesse monténégrine, à un général russe ou aux anciens princes allemands qui l'entoureront de clôtures et de pancartes d'interdiction ». Tous ces princes et grands-ducs touchent d'importants traitements comme maréchaux, généraux et amiraux, « toute compassion larmoyante pour les pauvres princes est déplacée », et le projet Schulte, s'il était adopté, « ferait disparaître la propriété du peuple dans la poche des princes ».

Le ton de l'article du président du Reichstag est très modéré si on le compare aux articles parus sur le même sujet dans la *Rote Fahne* et le *Vorwärts*. Ces journaux avaient chaque jour un nouveau « scandale » à dévoiler et de nouveaux chiffres vraiment fantastiques à publier. Il y avait là de quoi convaincre les électeurs les plus bourgeois de l'énormité du scandale. Les uns parlaient de 2 milliards 600 millions de marks-or et de 50.000 hectares, les autres de 3 milliards et de 200.000 hectares.

Le général russe, le prince anglais, la princesse de Monténégro et les favorites des grands-ducs de Mecklembourg jouaient dans tous les articles et brochures publiées en faveur de l'initiative populaire un rôle de tout premier plan, cependant que les princes médiatisés, depuis le landgrave de Hesse jusqu'aux « filles de la comtesse Reichenbach-Lessonitz », en passant par le prince de Salm Salm, obtenaient un regain d'actualité et étaient quotidiennement traités de « spectres moyenâgeux », l'expression « hyènes modernes » étant réservée aux souverains renversés en 1918.

La grande presse démocrate reproduisait avec assez de complaisance les dernières découvertes de ses confrères d'extrême-gauche; la *Frankfurter Zeitung* (1) avait longuement commenté le cas de la forêt de Schmalkalde et, dans le *Berliner Tageblatt*, Théodore Wolff, avait déclaré que le compromis Schulte était « tout-à-fait impopulaire, faible et bousillé (*gestümpert*) », et que, « si on ne pouvait apporter au peuple de meilleures propositions, les princes

(1) « *Frankfurter Zeitung* », 24 février 1926.

seraient peut-être bien forcés de gagner eux-mêmes l'argent qui leur manquait pour mener un train de vie conforme à leur rang » (1).

Le gouvernement Luther avait déclaré, en se présentant devant le Reichstag le 26 janvier 1926, qu'il était absolument hostile à l'expropriation sans indemnité et qu'il ferait tous ses efforts pour faire aboutir une loi qui permettait d'éviter au peuple les agitations du referendum (2). Mais le cabinet Luther était un cabinet de minorité (il n'avait recueilli au Reichstag que 160 voix contre 150, et 130 abstentions) et il se garda bien d'intervenir dans les débats, se contentant de publier la circulaire suivante adressée aux autorités administratives.

« Le gouvernement du Reich attache la plus grande importance à ce que les opérations de l'initiative populaire s'exécutent sans incidents et sans heurts. Personne ne doit avoir une occasion d'élever une plainte justifiée, et de prétendre qu'il n'a pu, par suite d'un manque d'organisation, user du droit d'inscription que lui garantit la constitution. Le contenu de l'initiative populaire ne doit pas être pris en considération. Prière à toutes les autorités communales et aux autorités d'inspection de se conformer en toute circonstance à ces prescriptions et de réprimer énergiquement toute infraction » (3).

Tous les partis politiques publièrent des manifestes précisant leur point de vue et donnant à leurs électeurs les consignes à suivre.

La fraction nationale allemande du Reichstag avait voté une déclaration énergique : « La consigne est : rester chez soi. Que personne ne se laisse duper par les exhortations des autorités socialistes et des agitateurs du parti. L'inscription sur les listes déposées à partir d'aujourd'hui n'est pas, comme la participation aux élections, un devoir civique

(1) « Berliner Tageblatt » : « Unter den Linden 37 », 9 février 1926.

(2) Steno. Berichte des Reichstags, page 5146.

(3) Kaisenberg. Zeitschrift für öffentl. Recht 1927, tome 6, page 172.

ou une obligation nationale. Celui qui s'inscrit sur les listes se joint à la demande socialiste et communiste contre la propriété, demande issue d'une haine farouche contre les princes et de la haine bolcheviste contre la propriété » (1).

La déclaration du parti populiste n'était pas moins catégorique. Elle disait notamment : « Cette expropriation sans indemnité va contre les principes fondamentaux de la Constitution et contre tout sentiment d'honnêteté et d'équité. Il est évident, par suite, qu'aucun adhérent du parti populiste ne participe à un semblable mouvement. Aucun d'eux ne peut s'inscrire sur les listes déposées. Cette attitude de notre part est d'autant plus naturelle que les partis de gouvernement se sont efforcés dans les délibérations et discussions les plus consciencieuses et les plus attentives, de trouver une solution permettant d'arriver à un accord juste et équitable » (2).

Le parti populiste bavarois (catholique) se montrait dans son manifeste du 4 mars particulièrement indigné contre la tentative d'expropriation « socialiste-communiste ». A la question : pourquoi faut-il repousser le projet de loi? la déclaration répondait : « Parce que cette initiative populaire ne remplirait nullement le but qu'elle se propose. Par l'expropriation des princes, aucune victime de la guerre ne recevrait un pfennig de plus, aucun chômeur n'aurait une meilleure possibilité de travail, aucun épargnant une revalorisation plus élevée. La puissance de mensonge et l'insuccès qui accompagnent de telles entreprises ont été démontrées par la révolution française, la sécularisation en Allemagne, le bolchevisme en Russie... L'expropriation sans indemnité va contre la loi divine... Elle est un acte de force brutale qui doit détruire les fondements de tout Etat, particulièrement d'un Etat populaire. L'expropriation sans indemnité est contraire à la constitution, car la loi constitutionnelle de Weimar, dont les social-démocrates doivent être les gardiens les plus fidèles, garantit expressément la propriété privée ». De plus, un « tel projet est superflu

(1) « Deutsche Tageszeitung », n° 106, 4 mars 1926.

(2) « Lokal Anzeiger », 4 mars 1926.

pour la Bavière » qui n'a qu'à se louer des accords passés avec les Wittelsbach. « Pourrait-il se faire d'ailleurs, qu'un peuple ayant une tradition pleine d'honneur n'ait qu'ingratitude pour ses chefs et pour la dynastie qui l'a servi fidèlement pendant des siècles? Ce serait méprisable et honteux » (1).

Le clergé bavarois, qui possède dans le pays une influence considérable, se devait d'intervenir et de condamner une mesure qui pourrait être dans la suite suivie d'autres expropriations, opérées alors aux dépens des biens d'église et des congrégations. Dans un mandement qui fit quelque bruit, Sigismond Félix, évêque de Passau, avait déclaré « comme gardien de la loi divine », que la participation à l'initiative populaire était « un péché, un péché grave contre le septième commandement de Dieu ». Et il ajoutait : « Le succès d'une telle initiative serait le premier pas vers la suppression de la propriété; la porte serait ouverte toute grande au vol des églises, des établissements pieux et des fondations, ainsi qu'à l'expropriation arbitraire de tout propriétaire spécialement des bourgeois et paysans » (2).

Le centre catholique n'avait pas adopté une attitude aussi énergique que les catholiques bavarois et leurs pasteurs. En Rhénanie, des associations catholiques s'étaient ouvertement prononcées contre les princes; ailleurs, un certain flottement se manifestait. Cependant, la fraction du parti au Reichstag avait voté « à l'unanimité » une déclaration repoussant l'initiative populaire comme impropre à régler des questions aussi délicates et comme contraire aux principes posés à Weimar ». Mais la déclaration ajoutait que le « droit formaliste » des tribunaux ne devait pas servir de base au règlement, qui devait prendre en considération « l'appauvrissement général du peuple » (3).

L'attitude du parti démocrate avait été dépourvue de toute clarté. La *Frankfurter Zeitung* et surtout la *Vossische*

(1) « Bayerischer Kurier », n° 63, 4 mars 1926.

(2) Everling, op. cit., page 30.

(3) « Germania », n° 103, 3 mars 1926.

Zeitung et le *Berliner Tageblatt* témoignaient à l'initiative populaire des sentiments pour le moins bienveillants, et la *Welt am Montag*, de M. von Gerlach, faisait ouvertement campagne pour elle. Pendant ce temps, les représentants du parti démocrate à la Commission de législation et à la sous-commission des partis moyens, s'ingéniaient à découvrir une solution qui puisse barrer la route à l'initiative. Huit jours après le début de la période d'inscription, la direction du parti publiait la déclaration suivante : « La commission du parti exprime au président et à la fraction du Reichstag ses plus vifs remerciements pour l'activité infatigable et féconde qu'ils ont déployée pour corriger et améliorer (à la commission de législation) la proposition de loi sur l'indemnité aux princes. Dans son état actuel cette proposition ne satisfait pas, il est vrai, aux aspirations du mouvement populaire provoqué par les prétentions sans borne des princes, mais elle ouvre la voie à une solution supportable. La commission du parti approuve la proposition de loi des partis de compromis. Cependant, pour le cas où l'opposition de la droite empêcherait cette proposition de recueillir au Reichstag la majorité requise pour les lois modifiant la constitution, la commission du parti se réserve le droit de faire régler la question par le referendum » (1).

Cet ordre tardif d'abstention, donné pour rassurer les éléments modérés du parti, n'était certainement pas appelé, dans la pensée de ses rédacteurs, à jouer un grand rôle dans la décision des électeurs démocrates, qui avaient eu d'ailleurs le temps de s'inscrire avant la publication de ce manifeste.

Le parti social-démocrate avait publié un long appel intitulé : « Debout pour l'initiative populaire ! » et qui se terminait par ces mots : « Travaillez sans relâche ! Eclairez les ignorants ! Secouez les faibles ! Il y va de faire entrer dans la propriété du peuple des biens d'une valeur immense et de les utiliser à des fins sociales ! Il y va de détruire par une défaite décisive la réaction monarchiste ! Il y va, dans

(1) « *Germania* », n° 117, 11 mars 1926. Cf. Schulte « Was geschieht mit dem Fürstenvermögen », pages 28 et suivantes.

la plus grande bataille électorale que le monde ait vécu, de montrer la force de notre parti! Il y va d'assurer les bases de la démocratie et de réaliser ainsi pour les masses de travailleurs les buts du socialisme. Vive la république! Vive la social-démocratie! » (1).

Enfin, la *Rote Fahne* adressait chaque jour à ses lecteurs des appels ponctués d'épithètes énergiques et de commentaires virulents.

Les délais d'inscription s'ouvrirent le 4 mars. Les partis bourgeois avaient répandu à profusion une affiche portant ces mots : « Abstenez-vous! En votant pour l'expropriation des princes, c'est votre propre expropriation que vous préparez! », et les partis de gauche répondaient par ces mots : « Sauvez trois milliards! ». Dès les premiers jours, le nombre de signatures données fut considérable, particulièrement dans les villes où les organisations d'extrême-gauche avaient organisé un système de contrôle — ou de pointage — permettant de vérifier l'ardeur des convictions de leurs adhérents. Dans les campagnes de l'est, au contraire, les hobereaux faisaient exercer une surveillance très stricte sur les abords des bureaux d'inscription, et toute personne approchant d'un bureau était impitoyablement notée et signalée.

Le résultat de l'initiative populaire fut un triomphe pour les partis de gauche. Sur 39.421.617 électeurs (2), 12.523.939, soit plus de 30 %, s'inscrivirent sur les listes (3). L'initiative populaire n'ayant besoin que de 3.942.162 signatures pour être prise en considération, on voit quelle était l'étendue du succès remporté par la demande d'expropriation. Ce succès était encore plus considérable si l'on considère que les partis social-démocrate et communiste n'avaient recueilli aux élections du 9 décembre 1924 que 10.688.969 suffrages ; près de deux millions d'électeurs des partis moyens s'étaient donc prononcés pour l'expropriation sans indemnité.

La proportion des signatures données était d'ailleurs fort

(1) « Vorwärts », 3 mars 1926.

(2) Chiffre de l'élection présidentielle du 26 avril 1925.

(3) « Reichsanzeiger », n° 87, 15 avril 1926.

différente suivant les régions. Berlin avait un pourcentage de plus de 50 % d'inscriptions, Leipzig et Chemnitz 58 %, la Saxe 50 %, la Thuringe 40 %. La Rhénanie catholique fournissait un grand nombre de signatures et la proportion dépassait à Dusseldorf 40 %. La surveillance exercée dans les campagnes des provinces prussiennes de l'est se révélait efficace puisqu'en Prusse orientale 12 % seulement des électeurs s'étaient inscrits sur les listes. Plus efficaces encore avaient été les exhortations et les foudres canoniques de l'évêque de Passau dont le diocèse, la Basse Bavière, arrivait bon dernier avec le chiffre de 8 %...

La presse de gauche triomphait largement; chiffres à l'appui, elle montrait que les démocrates n'avaient pas suivi la consigne d'abstention qui leur avait été si tardivement donnée et qu'en Rhénanie, les catholiques avaient fait fléchir la belle discipline du centre et s'étaient prononcés pour l'expropriation sans indemnité. Le centre n'essaya d'ailleurs pas de le contester; il chercha seulement à expliquer ces actes d'indiscipline. Le député Schulte, le père du premier projet de compromis de la commission de législation, croyait que les 12 millions de signatures avaient été fournies « par ceux qui ont perdu leur fortune dans la chute du mark, ou qui ont été ruinés par la guerre, par les invalides de guerre et les chômeurs, par les petits paysans et commerçants, par ceux qui voient dans l'expropriation une juste sanction des fautes des princes, par ceux enfin qui ont voulu exercer seulement une pression sur le Reichstag » (1).

L'extrême droite se sentit durement touchée et, dans la *Kreuzzeitung*, le comte Westarp appela ses amis au travail pour que le peuple allemand n'oublie pas ses plus belles qualités : « la fidélité, le respect et la reconnaissance » (2).

(1) Schulte, op. cit., page 14.

(2) « *Kreuzzeitung* », 27 mars 1926.

§ 6. — LE REICHSTAG ENTRE L'INITIATIVE POPULAIRE
ET LE REFERENDUM.

La commission de législation du Reichstag et la sous-commission des partis moyens ne s'étaient pas laissé décourager par l'accueil réservé dans la presse et l'opinion publique à tous leurs projets de compromis. Les partis de gouvernement parvinrent au milieu d'avril à mettre sur pied un troisième projet qui, soumis au gouvernement Luther et au gouvernement prussien de M. Braun, avait reçu leur approbation (1). La discussion commença le 20 avril 1926 devant la commission de législation. Encouragés par le succès de l'initiative populaire et espérant pouvoir obtenir par le referendum une expropriation complète et sans indemnité, les social-démocrates et les communistes repoussèrent le texte du compromis des partis moyens. Les nationaux allemands, spéculant sur l'échec du referendum, se refusèrent, eux aussi, à toute concession et à toute solution transactionnelle. Ces trois partis disposant au Reichstag de la majorité absolue, la nouvelle tentative des partis moyens avait échoué. Enfin découragée, la commission décidait, le 28 avril, de suspendre ses travaux et de s'ajourner. Pour aboutir à un si pitoyable échec la commission avait tenu 44 séances et les représentants des partis de gouvernement s'étaient réunis plus de cent fois (2).

Le 24 avril 1926 le cabinet Luther soumettait au Reichstag, conformément à l'article 73 § 3 de la constitution, le projet de loi présenté par l'initiative populaire. Au projet étaient joints un mémoire dans lequel le gouvernement exposait son point de vue, et un autre mémoire, qualifié d'expertise, dans lequel le gouvernement déclarait que le projet d'initiative populaire modifiait la constitution et que

(1) Drucksache de la Treizième Commission du Reichstag, n° 217 et 218.

(2) Kahl. Das Fürstendrama. Deutsche Juristen Zeitung, 1926, page 1057.

par suite il ne pourrait être voté par referendum que si plus de la moitié des électeurs inscrits se prononçait pour son acceptation (article 76 de la Constitution). Cette découverte, que les gouvernements du Reich ne manqueront jamais de faire à l'avenir lorsqu'il s'agira d'un projet d'initiative populaire, avait été faite par le ministre de la Justice, le docteur Joël. Les motifs qu'il avait fait valoir et qui avaient entraîné la conviction du cabinet, malgré l'opposition du ministre de l'Intérieur, docteur Külz (1), étaient au nombre de trois : d'une part le projet réglait des questions de droit qui étaient de la compétence des pays; d'autre part, il violait le principe qui veut que nul ne puisse être soustrait à son juge naturel; enfin, il méconnaissait la garantie de l'article 153 de la constitution (2). Cette expertise du gouvernement provoqua naturellement un vif mécontentement dans les milieux d'extrême gauche; on accusait le cabinet Luther de vouloir « saboter » le referendum et on s'élevait contre « certains procédés qui ont pour but d'empêcher le peuple de manifester sa volonté, et qui veulent faire du droit garanti par la constitution un mensonge, de la démocratie, une caricature » (3).

La discussion du projet de loi d'initiative populaire s'ouvrit le 28 avril devant le Reichstag. A l'ordre du jour figurait également une proposition du docteur Frick (raciste) tendant à joindre au texte de l'initiative populaire un article expropriant « les princes de banque et de bourse et autres parasites du peuple » (4).

Le premier orateur fut le député social-démocrate Rosenfeld (5), celui-là même qui, commissaire du peuple en 1918, avait écrit que le domaine d'Oels était sans doute possible, propriété privée du Kronprinz. Il se livra à de nombreuses attaques contre l'« inconcevable cupidité des princes » com-

(1) « Berliner Tageblatt », 20 avril 1926.

(2) Drucksache des Reichstags. Troisième législature. N° 2229.

(3) Katzenstein. Verfassungsrechtliche Streitfragen zum Volkssentscheid, *Die Justiz*, 1926, page 593.

(4) Drucksache des Reichstags. Troisième législature, n° 2232. Proposition Graefe, Frick, etc.

(5) Steno. Berichte des Reichstags. Troisième législature, p. 6896.

parant la situation de l'ancien empereur à celle d'un mutilé de guerre qui touchait 27 pfennings par jour ou d'un chômeur qui en recevait 51. La thèse du gouvernement lui parut inacceptable : l'expropriation rentrait dans le cadre de l'article 153 de la constitution puisqu'elle avait lieu « dans l'intérêt de la collectivité ».

Au nom des nationaux allemands, le comte Westarp (1) répondit au député Rosenfeld que si 12 millions d'Allemands s'étaient prononcés pour l'expropriation, 27 millions, en s'abstenant de s'inscrire, avaient voté contre une telle injustice.

Le professeur Wunderlich (2), populiste, déclara que son parti ne voyait dans l'initiative populaire qu'une brutale injustice dont serait victime une classe de citoyens, ce qui allait contre la lettre et contre l'esprit de la constitution.

L'orateur communiste reprocha au comte Westarp de s'être fait l'avocat des maîtresses des grands-ducs, d'un général russe qui avait porté les armes contre l'Allemagne pendant la guerre, d'un prince anglais et d'une princesse monténégrine qui « s'était fait payer sa dot par le peuple allemand appauvri » (3).

Le député von Richthofen (4) vint ensuite déclarer que le parti démocrate ne voulait pas que les princes soient dispensés de participer à la détresse générale et qu'il regrettait que les partis d'extrême gauche soient partis en guerre avec leur referendum sans consulter les partis moyens. Dans son texte actuel, le projet de loi d'initiative populaire ne pouvait recevoir l'assentiment du parti démocrate, qui serait prêt par contre à le voter si le paragraphe suivant était ajouté à son article premier : « Cependant les pays ont à garantir par la loi, aux princes et aux membres des familles princières ayant régné dans les pays allemands jusqu'à la révolution de 1918, une indemnité, prise dans la masse des biens expro-

(1) Steno. Berichte des Reichstags. Troisième législature, p. 6904.

(2) Steno. Berichte des Reichstags. Troisième législature, p. 6907.

(3) Steno. Berichte des Reichstags. Troisième législature, p. 6907.

(4) Steno. Berichte des Reichstags. Troisième législature, p. 6912.

priés, qui leur permette d'avoir un train de vie convenable » (1).

Le ministre de l'Intérieur Külz (2) vint exposer le point de vue du gouvernement et défendre sa thèse au sujet de la non-constitutionnalité du projet de loi d'initiative populaire. Ses meilleurs arguments furent tirés d'ailleurs des déclarations faites par les commissaires du peuple et les ministres social-démocrates, en 1918 et 1919. Le ministre défendit aussi le gouvernement contre le reproche qui lui était fait de se désintéresser complètement de la question (3). A en croire le docteur Külz, le cabinet Luther aurait fait tous ses efforts pour permettre le vote d'une loi donnant satisfaction à tous les partis moyens.

Le centre fut représenté dans la discussion par le député Schulte : il ne pouvait accepter le texte présenté par l'initiative populaire et, comme le gouvernement, il était partisan d'un compromis ; aussi présentait-il par voie d'« amendement » certaines modifications au projet d'initiative populaire. Ces modifications étaient contenues dans la proposition von Guerard (4) qui n'avait absolument rien de commun avec le texte présenté par initiative, texte qu'elle ne pouvait par suite « amender » mais seulement remplacer. En effet, la proposition von Guerard prévoyait la création d'un tribunal spécial et fixait à ce tribunal un certain nombre de directives d'après lesquelles il devrait rendre ses jugements. Il serait difficile de considérer cette proposition comme un amendement à une loi prévoyant une expropriation totale et sans indemnité.

Enfin, le groupe raciste déposa une proposition tendant à faire déclarer que le projet d'initiative populaire ne pouvait pas être soumis au referendum, en vertu de l'article 73 § 4 de la constitution. Le projet était considéré par les

(1) Drucksache des Reichstags. Troisième législature, n° 2234. Proposition Koch-Weser, etc.

(2) Steno. Berichte des Reichstags. Troisième législature, p. 6916.

(3) Schreiber. Politisches Jahrbuch, 1926, page

(4) Drucksache des Reichstags. Troisième législature, n° 2236.

députés racistes comme projet de loi devant influencer directement sur le budget (1).

La discussion en première lecture fut close le 30 avril 1926. Le projet d'initiative populaire, la proposition von Guerard et la proposition Koch Weser furent renvoyés à la commission de législation. Les propositions racistes furent rejetées purement et simplement.

Le 4 mai, la commission de législation rejetait tous les projets qui lui avaient été renvoyés, les partis extrêmes se refusant toujours à accepter une solution transactionnelle.

Ces projets revinrent le 6 mai devant le Reichstag pour la deuxième délibération. Les orateurs des différents partis ne firent pas preuve de dispositions plus conciliantes que les jours précédents et, comme il ne servait à rien de prolonger une discussion tout à fait superflue, on passa rapidement au vote. La proposition Koch Weser et les propositions racistes (juifs de l'est, princes de banque et parasites, article 73 § 4) furent repoussées à mains levées. La proposition von Guerard ne recueillit que 105 voix contre 282 et le projet de loi d'initiative populaire fut également repoussé par 236 voix contre 142 (2). Les démocrates avaient voté contre, mais sept d'entre eux avaient quitté la salle au moment du vote pour ne pas avoir à obéir aux consignes de leur parti.

Le président Lœbe fit remarquer que le projet d'initiative populaire ayant été rejeté en totalité, en première et deuxième lecture, il n'y avait pas lieu à une troisième délibération, et il renvoya le projet de loi au gouvernement pour qu'il le soumette au referendum.

Mais ce gouvernement, le cabinet Luther Streseman, avait fait signer la veille au maréchal-président un décret-loi modifiant l'ordonnance sur le drapeau, du 11 avril 1921. « Pour ménager les susceptibilités des ressortissants allemands » habitués au drapeau impérial et résidant à l'étran-

(1) Drucksache des Reichstags. Troisième législature, n° 2235.

(2) Steno Berichte des Reichstags. Troisième législature pages 7045 et 7046.

ger, les anciennes couleurs du Reich, noir, blanc et rouge, étaient rétablies pour les drapeaux et pavillons des ambassades et consulats allemands situés hors d'Europe. Il en était de même pour les ambassades, consulats et légations situés dans des ports d'Europe où des navires allemands faisaient escale. Le décret-loi provoqua une très vive émotion dans les milieux démocrates ; interpellé le 11 mai, le cabinet Luther fut renversé par 176 voix contre 146, les nationaux allemands et les racistes s'abstenant.

L'ancien chancelier Marx fut chargé de constituer le nouveau cabinet qui, à l'exception du docteur Luther, comprenait tous les ministres du cabinet précédent. Un de ses premiers actes fut de fixer au dimanche 20 juin 1926 le referendum sur la proposition de loi d'initiative populaire (1) et, en se présentant devant le Reichstag, le nouveau chancelier lui annonça qu'il lui soumettrait prochainement un projet de loi d'initiative gouvernementale réglant la question des biens princiers.

Le cabinet Luther avait en effet décidé, au cours d'un de ses derniers conseils (2), de rédiger un projet de loi sur ce sujet et de le soumettre au parlement. Ce projet s'inspirait en grande partie des différentes tentatives de compromis des partis moyens. Les biens ayant appartenu aux anciennes maisons régnantes étaient répartis en trois groupes : dans le premier de ces groupes figuraient les biens faisant partie de la propriété privée des princes (biens acquis par moyens privés, héritages, cadeaux, dots, etc.), dans le second les biens appartenant sans conteste possible à l'Etat et dans le troisième, « la masse litigieuse », tous les biens dont la propriété était controversée. Pour les deux premiers groupes il n'y avait pas de difficulté, et les biens en faisant partie étaient attribués respectivement aux princes et à l'Etat. Pour la « masse litigieuse », un tribunal spécial était créé qui devait la partager d'après certains principes, entre les maisons princières et les pays. Ce tribunal, dont

(1) « Reichsanzeiger », 1926, n° 113.

(2) « Frankfurter Zeitung », 1^{er} juin 1926. La séance du conseil des ministres avait eu lieu le 30 avril et avait duré quatre heures.

tous les membres étaient nommés par le président du Reich, devait comprendre neuf membres dont cinq magistrats.

Ce projet était « le sédiment d'un des plus grands travaux du Reichstag » (1) puisqu'il était le fruit des innombrables séances que la treizième commission et les représentants des partis moyens avaient tenues entre janvier et mai 1926. Le Reichsrat l'approuvait le 14 mai par 42 voix contre 4. Les opposants étaient les représentants des provinces prussiennes de l'est; la Bavière, le Wurtemberg, Hambourg, le Brunswick et le Mecklembourg-Schwerin s'étaient abstenus tandis que la Thuringe avait demandé un délai de réflexion. Les représentants social-démocrates du ministère prussien et d'autres gouvernements présidés par des social-démocrates avaient voté pour le projet qui, aux dires du ministre des Finances de Prusse, le docteur Höpker-Aschoff, présentait pour l'Etat prussien de très grands avantages. En effet, tandis que l'accord d'octobre 1925 laissait aux Hohenzollern 100.000 hectares et leur accordait 30 millions, le projet du gouvernement ne leur aurait laissé que 80.000 hectares et ne leur aurait alloué qu'environ 12 millions (2).

Le 21 mai 1926, le gouvernement présentait son projet au Reichstag (3) en déclarant que ce projet modifiait la constitution, que par suite il ne pouvait être voté par le Reichstag qu'à la majorité des deux tiers. La première lecture commença le 10 juin 1926 — 10 jours avant le referendum. Le chancelier Marx insista sur la nécessité absolue que présentait le vote immédiat d'une loi réglant la question des biens des anciennes maisons régnantes. Le gouvernement ne pouvait admettre l'expropriation sans indemnité proposée au referendum, mais il considérait son projet comme tout à fait satisfaisant puisqu'il conciliait le respect de la propriété et la nécessité de tenir compte de l'appauvrissement du peuple allemand par suite de la guerre et

(1) Schulte, op. cit., page 518. Cf. Drucksache du Reichstag. Troisième législature, n° 2324.

(2) Schulte, op. cit., page 519.

(3) Steno. Berichte des Reichstags. Troisième législature, page 7421.

de l'inflation. Pour terminer, le chancelier Marx posait la question de confiance en déclarant que le gouvernement « tirerait toutes les conséquences d'un rejet de son projet par le Reichstag » (1).

Le député von Guerard (2) (centre) succéda à la tribune au chancelier Marx et lut une déclaration au nom des partis de gouvernement (démocrates, centre, populistes bavarois, réunion économique, populistes). Cette déclaration avait pour but de répondre à ceux qui prétendaient qu'en cas d'échec du referendum, le Reichstag se désintéresserait de la question, dont il abandonnerait à nouveau la solution aux tribunaux ordinaires. Von Guerard se félicita de la décision prise par le gouvernement d'engager sa responsabilité et le remercia d'avoir lié son sort à celui de la loi que tous les partis moyens tenaient pour « absolument indispensable ».

Après que le social-démocrate Hermann Müller (3) eut à nouveau évoqué les scandales de Thuringe et de Mecklembourg et se fut indigné de l'« impudence » des prétentions des princes et spécialement de l'ancien empereur, le député national allemand Barth (4) vint déclarer que son parti voterait le renvoi du projet à la commission, aux travaux de laquelle il était prêt à collaborer loyalement.

Le projet fut renvoyé à la commission de législation. Le Reichstag avait donc renoncé à trouver, avant le referendum, une solution législative capable de satisfaire à la fois les partis moyens et l'une au moins des deux ailes du parlement. Il avait renoncé aussi à enlever aux promoteurs du referendum un de leurs plus puissants arguments.

(1) Steno. Berichte des Reichstags. TTroisième législature, page 7421.

(2) Steno. Berichte des Reichstags. Troisième législature, page 7422.

(3) Steno. Berichte des Reichstags. Troisième législature, page 7423.

(4) Steno. Berichte des Reichstags. Troisième législature, page 7426.

§ 7. LE REFERENDUM DU 20 JUIN 1926

L'agitation politique qui avait déjà atteint un très haut degré lors de la campagne d'initiative populaire devait prendre des proportions encore plus considérables au cours de la campagne pour le referendum. M. Hartwig (1) a pu écrire qu'« aucun événement de l'après-guerre n'avait remué les passions populaires comme le combat qui se livra pour le referendum. » Jamais non plus ne s'était révélé plus vrai le mot d'Oswald Spengler, suivant lequel « la campagne électorale est une guerre civile menée avec le bulletin de vote et avec tous les moyens d'excitation par la parole et par l'écrit » (2).

Des deux côtés de la barricade, la bataille faisait rage. L'Allemagne était vraiment divisée en deux camps d'importance à peu près égale, ayant chacun sa presse, ses brochures, ses affiches, ses orateurs et ses juristes — voire même ses théologiens. Il ne fallut rien moins que l'intervention du maréchal président pour départager les adversaires et, en jetant dans la balance le poids de son nom et de son autorité, la faire pencher du côté où il se rangeait.

Les partisans du referendum répandaient à profusion des brochures aux titres prometteurs : Pas un pfennig pour les princes ! (3) Avidité des princes. Les demandes des princes au peuple indigent (4). Riches princes, pauvres gens (5), etc... Le thème de ces brochures était d'ailleurs presque toujours le même, les premiers rôles étant tenus par la princesse de Monténégro, le général d'artillerie russe, le prince anglais et les maîtresses des grands-ducs. A ces dernières on devait servir des rentes pour « les services qu'elles avaient

(1) Volksbegehren und Volksentscheid in deutschen und österreichischen Staatsrecht, p. 114.

(2) Der Staat, page 117, Munich, 1924.

(3) Frölich. Keinen Pfennig den Fürsten.

(4) Scheidemann. Fürsten Habgier. Die Forderungen der Fürsten an das notleidende Volk.

(5) Rueck. Reiche Fürsten, arme Leute.

rendus au pays dans la chambre grand-ducale. » A la princesse Mélitza « le courageux Mecklembourg devait payer une indemnité de chômage considérable alors que les Monténégriens avaient envoyé au diable leurs altesses princières, sans leur donner un pfennig » (1). On accordait aussi une place d'honneur aux « filles de la comtesse Reichenbach Lessonitz » qui réclamaient le paiement d'une rente faite il y a cent ans à la comtesse Emilie par l'électeur de Hesse Cassel « pour les joies reçues d'elle en union conjugale », ainsi s'exprime l'acte constitutif de la rente (2).

Les biens laissés aux princes prenaient une valeur de plus en plus considérable au fur et à mesure que l'on approchait du referendum : les Hohenzollern auraient reçu 600 millions de marks-or, les Wittelsbach 200, les Wettin 62, etc... (3). La plupart de ces évaluations étaient d'ailleurs de la plus haute fantaisie ; à l'ancien roi de Wurtemberg qui avait reçu un pavillon de chasse et une rente annuelle de 200.000 marks, on attribuait 58 millions. La question était le plus souvent très mal posée par la presse d'extrême gauche et de gauche qui laissait croire à ses lecteurs qu'il s'agissait d'une indemnité payée aux princes pour les dédommager de la perte du pouvoir (4). La part du « bien du peuple » donnée aux anciennes maisons régnantes par les accords et tribunaux étant estimée couramment à plus de trois milliards de marks-or, il était facile de spéculer sur un tel chiffre et de faire miroiter aux yeux du peuple la somme que chaque électeur recevrait dans le partage des dépouilles.

Le parti communiste et le parti social-démocrate lancèrent quelques jours avant le referendum des appels conçus dans le même esprit et les mêmes termes, à quelques expressions près, que leurs appels pour l'initiative populaire.

La « bannière du Reich » (*Reichsbanner*), organisation de défense républicaine, sans attache officielle avec les partis d'extrême gauche, publia le 2 juin 1926 un manifeste

(1) Frölich, op. cit., page 3.

(2) Berliner Tageblatt, 28 juin 1927.

(3) Frölich, op. cit., page 8.

(4) Bredt, Die Fürstenabfindung. Juristische Rundschau, 1926, p. 485

laissant à ses membres la liberté de voter dans le sens qui leur conviendrait. Mais le manifeste avait soin de déclarer qu'à l'intérieur de la bannière du Reich il n'y avait qu'une seule opinion : les demandes des princes étaient injustifiées et devaient être repoussées » (1).

La ligue des paysans bavarois (*Bauernbund*) refusa, elle aussi, de donner une consigne à ses adhérents auxquels elle se contentait de signaler dans son appel du 7 juin 1926 que, d'une part, les demandes des princes étaient exagérées et que, d'autre part, « il ne fallait pas permettre d'ébranler les fondements du droit de propriété, fondements que la loi d'expropriation présentée par les partis d'extrême gauche ne respectait pas » (2).

Le parti démocrate n'était pas beaucoup plus fixé. Sa presse était favorable au projet soumis au referendum et ses représentants au parlement avaient collaboré au projet de compromis des partis moyens. Dans une déclaration en date du 20 mai, le comité directeur du parti laissait aux électeurs démocrates le soin de « se décider après un examen consciencieux de la question ». La déclaration rappelait seulement que « le parti considérait comme une injustice le fait de laisser aux princes les biens immenses qu'ils n'avaient pu amasser qu'en tant que princes régnants et dont ils n'avaient la disposition que pour les frais de représentation ». L'injustice était d'autant plus grande « en un temps où les victimes de guerre, les Allemands résidant à l'étranger, les épargnants, les possesseurs d'emprunt de guerre, les créanciers hypothécaires et tant d'autres, avaient perdu presque toute leur fortune par suite de la guerre et des dommages causés par elle. Mais le parti n'en considérait pas moins « la propriété privée comme un fondement de toute forme d'économie productive et comme un fondement garanti par la constitution » (3). Le rappel de ce principe ne parut pas suffisant à l'un des membres les plus éminents du parti démocrate, le docteur Schacht, président de la Reichs-

(1) Deutscher Geschichte Kalender, 1926., page 125.

(2) Deutscher Geschichte Kalender, 1926, page 127.

(3) Frölich op-eit, page 8.

bank, qui donna sa démission du parti pour protester contre l'attitude de neutralité bienveillante qu'il avait prise à l'égard du referendum. Cette démission fut naturellement exploitée par la presse de droite qui se félicita de voir un homme de la situation du docteur Schacht se ranger à ses côtés.

Le comité de direction du Centre allemand avait voté, le 19 mars 1925, à l'unanimité, une longue déclaration expliquant l'attitude du centre dans la question de l'expropriation (1). Le projet soumis au referendum prévoyait une expropriation sans indemnité, ce qui était contraire à la garantie de la propriété contenue dans la constitution. Le centre devait donc se prononcer contre une telle solution ; il ne pouvait se placer sur le terrain du referendum. « Par contre, le centre catholique espérait voir intervenir une loi du Reichstag donnant compétence à un tribunal spécial, qui aurait à tenir compte de l'appauvrissement du peuple allemand. Les princes ne pourraient être mieux traités que les autres citoyens, et seule une volonté commune de sacrifices pourrait permettre le relèvement économique et financier de l'Allemagne ». La consigne donnée par le comité de direction du centre n'avait pas été acceptée sans murmures par les associations de catholiques de Westphalie et de Rhénanie. De nombreux groupes du « *Windthorstbund* » et du « *Quickbund* » s'étaient refusés à accepter de telles directives, et le « *Vorwärts* » (2) pouvait signaler avec complaisance un article du professeur Dessares dans la « *Rhein-Mainische Zeitung* », organe centriste, conseillant de choisir entre deux injustices, la spoliation et le paiement aux princes d'un demi-milliard (3), la moindre, c'est-à-dire la spoliation.

L'appel du parti populiste bavarois se signalait par l'énergie des termes dans lesquels il était conçu. Le projet de loi était qualifié d'« acte du plus brutal arbitraire révolution-

(1) Kölnische Volkszeitung, n° 369, 20 mai 1926.

(2) Vorwärts, 25 mai 1926.

(3) Comparé au chiffre de 3 milliards lancé par les communistes ce chiffre permet de constater la fantaisie qui régnait dans les évaluations.

naire » et tous les électeurs « jouissant encore d'un reste de pensée droite, civique et chrétienne » étaient invités à rester chez eux le 20 juin et à « abandonner les salles de vote à ceux qui portent l'étoile des Soviets sur leur bannière ou qui ont la vue assez courte pour ne pas voir sous quel drapeau ils marchent ». L'appel se terminait par une critique à l'adresse du parti démocrate : « Qu'un parti dit bourgeois, qui se nomme héritier du libéralisme allemand, n'ait pas trouvé le courage et la clarté de donner à ses électeurs une consigne précise et ferme dans cette lutte contre l'épreuve de force bolcheviste, c'est ce qui montre peut-être le mieux le marasme dans lequel est tombé une certaine partie de la bourgeoisie allemande » (1).

Pour être rédigée en termes moins énergiques, la déclaration du service de presse de la « réunion économique » n'en était pas moins catégorique. Les membres du parti devaient s'abstenir, pour éviter la création d'« un droit de deuxième zone » et pour empêcher que l'expropriation des princes ne soit suivie à bref délai de l'expropriation des églises et de la suppression de la propriété privée (2).

Le parti populiste prêchait également l'abstention. Le projet d'expropriation n'était qu'un « travail de haine communiste » et, s'il était voté, il ne serait alors que « le début d'une nouvelle révolution » (3).

Enfin, les nationaux allemands dans un appel très mesuré et se gardant dans sa brièveté de toute allusion aux sentiments de fidélité monarchiste dont le comte Westarp s'était fait au Reichstag l'éloquent défenseur, donnaient également à leurs partisans la consigne d'abstention (4).

L'un d'eux, le député Everling (5), avait publié une brochure portant le titre « Justice ou vol dans la République », où il réfutait un certain nombre de « fables et d'erreurs » répandues sur le compte des princes. A l'en croire, ceux-ci

(1) Bayerischer Kurier, n° 142, 22 mai 1926.

(2) Lokal Anzeiger n° 250, 29 mai 1926.

(3) Tägliche Rundschau, 22 mai 1926.

(4) Kreuzzeitung, 26 mai 1926.

(5) Everling, Recht oder Raub in der Republik.

seraient presque partout des victimes. Avocat du duc de Saxe Altenbourg qui n'aurait reçu que 1/117^e des biens auxquels il avait droit, il citait le cas du prince de Schwartzbourg Rudolstadt à qui l'Etat n'aurait versé en tout que 35 marks, et du duc d'Oldenbourg, encore plus infortuné, puisqu'il n'en aurait reçu que 12. Le fameux général d'artillerie russe aurait fait la guerre en Suisse et les Hohenzollern auraient fait preuve de générosité en ne demandant à l'Etat que 30 millions, alors qu'ils lui cédaient des biens valant 875 millions... Enfin, cette loi d'expropriation qui ôterait aux princes « plus que les bandits n'en enlèvent à leurs victimes » ne procurerait à l'Etat que de quoi payer pendant six jours ses chômeurs.

Tous les partis hostiles à l'expropriation sans indemnité avaient donné à leurs électeurs l'ordre d'abstention et la raison était facile à saisir. Le gouvernement ayant déclaré que le projet de loi modifiait la constitution, ce projet ne pouvait être adopté par referendum que si la majorité des électeurs inscrits se prononçait pour lui. Le nombre des électeurs votant « non » n'avait donc absolument aucun intérêt pour le résultat du referendum. Mais, en s'abstenant, les partis du centre et de droite pouvaient empêcher que la majorité des électeurs ne participe au vote et ils pouvaient ainsi créer une deuxième cause d'échec pour le referendum. En effet, celui-ci devant se prononcer contre une décision du Reichstag — la décision du 6 mai 1926 par laquelle le Reichstag avait rejeté le texte de l'initiative populaire —, ne pouvait être valable que si la majorité des électeurs y participait (Article 75 de la constitution). Enfin, les partis de droite ne tenaient nullement à permettre une comparaison entre le chiffre de voix, données pour l'expropriation sans indemnité et celui réuni par les adversaires du projet et, en ne prenant pas part au vote, ils mettaient dans leur camp la masse habituelle des abstentionnistes, soit environ 30 % de la totalité des électeurs.

Les partis politiques n'avaient pas été les seuls à publier des manifestes. Les juristes s'en mêlèrent et les plus célèbres professeurs de droit publièrent des articles et des brochures où, sous forme d'expertise, ils exposaient leur point

de vue (1). La « Deutsche Juristen Zeitung » avait proclamé dans sa chronique du 15 mai (2) qu'une confiscation des biens princiers, suivie d'expropriation aurait peut-être pu se concevoir à l'époque de la révolution, mais que le fait de vouloir prendre, plus de sept ans après les événements de novembre des mesures révolutionnaires, constituait un anachronisme que rien ne pouvait excuser ni légitimer.

Les différentes églises devaient, de leur côté, opérer une offensive de grand style contre le referendum ; elles étaient guidées principalement par la crainte de voir les biens ecclésiastiques exposés à subir, dans un avenir très rapproché, le sort qui aurait été réservé aux biens princiers. Le 1^{er} juin parut la « Déclaration pastorale des évêques des diocèses allemands réunis à la conférence épiscopale de Fulda et Freising », sur la condamnation, du point de vue de la morale chrétienne, de l'expropriation sans indemnité des maisons princières ». Cette déclaration commençait par ces mots : « Les suites catastrophiques de la malheureuse guerre mondiale, la suppression de nombreuses existences, par suite de la détresse économique, la dévalorisation et le chômage, une profonde amertume de ceux qui souffrent contre les favorisés de la fortune et contre les auteurs prétendus ou effectifs de mesures fatales, et qui se traduit par le cri de millions d'hommes vers un meilleur état social, tout cela a fait naître dans de larges cercles de la population une conception de la propriété privée qui n'est pas conciliable avec les principes de la loi chrétienne. Avec toute la compassion méritée par la détresse du peuple, avec une pleine compréhension de la voix qu'il élève, il nous faut

(1) Cf. Schmitt : Unabhängigkeit der Richter; Gleichheit vor dem Gesetze und Gewährleistung des Privateigentums nach der Weimarer Verfassung. Ein Rechtsgutachten, etc... Bühler : Recht und Unrecht in der Frage der Fürstenabfindung. Die wahre Tendenz des Kompromiss-Entwurfs. Was wäre angemessen? Bredt : Die Fürstenabfindung, Jurist, Rundschau 1926 p. 485. Koellreuter : Die Auseinandersetzung mit den ehemaligen Fürstenhäusern D. J. Z. 1926 p. 110. Wunderlich : Aufwertung, Fürstenaussinandersetzung und Volksentscheid. D. J. Z. p. 702.

(2) Hachenburg. Deutsche Juristen Zeitung, 1926, page 721.

déclarer que le droit de propriété trouve sa base dans l'ordre naturel et sa garantie dans les commandements de Dieu. Ces principes ne peuvent pas être oubliés, même pendant les périodes de désordre et de trouble, car ils doivent survivre à de tels temps comme base d'un ordre sain dans la vie privée, familiale et sociale ». Après avoir déclaré qu'ils n'avaient pas à entrer dans les cas de détail, ni à apprécier l'importance des concessions qui pourraient être faites, les auteurs de la lettre pastorale ajoutent : « Les évêques élèvent leur voix contre le refus aux maisons princières des droits qui sont garantis à tout homme et à tout citoyen par la coutume, et inscrits dans la constitution. Les principes de la loi naturelle et chrétienne opposent à toute volonté terrestre, à toute volonté populaire, une barrière infranchissable... Nos diocésains attendent avec raison que leurs évêques les avertissent et déclarent avec toute la netteté désirable que la violation des droits des maisons princières ainsi que la violation des droits de tous autres citoyens sont inconciliables avec les fondements de la morale chrétienne » (1).

Cet appel fut lu en chaire dans toutes les églises d'Allemagne. Une autre consultation de théologiens fut publiée le 15 juin par la « *Germania* ».

Les églises protestantes de Bade et de Wurtemberg avaient adressé à leurs fidèles des appels rédigés en termes semblables. Le Sénat des églises de Prusse avait de son côté publié la déclaration suivante : « Il ne s'agit pour nous ni de parti ni de politique — l'église évangélique est au-dessus des partis et se tient éloignée de toute discussion politique — mais il s'agit des exigences de la conscience chrétienne et de la parole divine. Ces exigences nous paraissent être mises ici très gravement en danger. La fidélité et la foi seront ébranlées, les bases de l'édifice social seront minées si l'on prend sans indemnité à quelques citoyens la totalité de leurs biens. Chrétiens évangélistes, dans la grande confusion qui règne dans les esprits, conservons le regard clair et

(1) Schulte, op-cit, page 45.

la conscience pure, observons le saint commandement de Dieu : Vérité et Justice » (1).

Enfin, toute une série d'associations, de fédérations et de groupements lancèrent des appels contre la loi d'expropriation. Les déclarations du maréchal de la noblesse (2), von Berg Markienen, côtoyaient celles de la fédération des conducteurs de locomotives (3), ou de personnalités inquiètes pour le sort de la « culture millénaire » (4).

Mais, de toutes les manifestations et professions de foi faites pour ou contre le referendum, la plus retentissante fut assurément la lettre adressée le 22 mai par le président du Reich, le maréchal von Hindenburg, à M. von Loebell, président du « bloc bourgeois » qui avait fait triompher en 1925 la candidature du maréchal à la succession du président Ebert. Le texte de cette lettre était le suivant : « Excellence, j'ai pris connaissance avec un vif intérêt de votre lettre du 19 mai. Mais, en raison de l'attitude fixée au président du Reich par la constitution, je ne puis répondre à la demande que vous me faites de prendre position par une manifestation publique sur l'initiative populaire d'expropriation des princes. De même, je ne puis songer à adresser un message au gouvernement du Reich ; dans sa déclaration du 24 avril de cette année, le gouvernement du Reich a dit clairement et expressément au peuple allemand que l'expropriation sans indemnité était contraire aux principes qui sont à la base de tout acte du législateur dans un Etat constitutionnel. Il a montré de cette façon, aussi bien par cette déclaration que par le discours prononcé au Reichstag par le ministre de l'intérieur du Reich, le 23 avril, qu'il était irréductiblement hostile à l'initiative populaire de l'expropriation sans indemnité.

Le nouveau gouvernement du Reich, formé le 17 avril par le docteur Marx, a pleinement adopté ce point de vue dans sa déclaration du 19 mai. Je puis donc en conclure que le

(1) Deutsche Tageszeitung, n° 237, 26 mai 1926.

(2) Kreuzzeitung, 12 juin 1926.

(3) Deutsche Allgemeine Zeitung, 15 juin 1926.

(4) Deutsche Tageszeitung, 11 juin 1926.

gouvernement partage pleinement votre manière de voir sur la portée juridique et le danger de l'initiative populaire, et cela sans qu'il ait été besoin de démarche particulière de ma part. En ce qui concerne la décision que personnellement je pourrais avoir à prendre dans cette affaire, je dois, comme le prévoit la constitution, réserver mon opinion jusqu'à ce que soit connu le résultat du referendum et jusqu'à ce que me soit soumise la loi nécessaire à la mise en vigueur du texte voté.

Je ne peux cependant pas omettre de vous faire connaître ma conviction personnelle. Je partage entièrement vos idées et j'ai toujours fait part au gouvernement du Reich, depuis le début de cette affaire, de sentiments semblables à ceux qui vous animent. Que moi, qui ai passé ma vie entière au service du roi de Prusse et de l'empereur allemand, je considère cette initiative populaire, d'abord comme une grande injustice, ensuite, comme un manquement regrettable aux sentiments de tradition et comme une grande ingratitude, je n'ai pas besoin de vous l'exposer plus longuement. Mais je veux m'efforcer de considérer la proposition d'expropriation non pas comme une question politique, mais uniquement comme une question morale et juridique. En me plaçant à ce point de vue je trouve que ce projet porte une atteinte grave à la structure du droit, dont le principal fondement est le respect de la loi et de la propriété reconnue par la loi. Il porte atteinte aux fondements de la morale et du droit.

Le succès de cette initiative détruirait un des piliers sur lequel repose l'Etat et ouvrirait la voie, par une pente glissante et sans arrêt, à un autre referendum, encore plus passionné que celui-ci et qui pourrait exproprier ou détruire la propriété garantie par la constitution. On pourrait, de ce cas particulier, tirer une méthode qui, par l'excitation des instincts des masses et par l'exploitation de la misère du peuple, permettrait de soustraire au peuple allemand par voie de referendum, ce qui constitue la base même de sa vie culturelle, économique et politique. Je vois là un gros danger, surtout dans notre situation actuelle qui exige que toutes les forces économiques et morales collaborent à notre

relèvement, un danger qui menace les bases mêmes de notre Etat et qui risque de nuire à notre position dans le monde en un temps où nous avons à peine fait les premiers pas sur la voie du nouveau crédit économique.

Je suis persuadé que malgré l'agitation violente, souvent même regrettable, qui est faite autour de l'initiative populaire, le jugement tranquille et le bon sens de notre peuple ne méconnaîtront pas ce côté moral et juridique de la question et que le danger immense qui menace toutes les classes du peuple ne sera pas perdu de vue. Plein d'assurance, j'espère donc que, le 20 juin, nos concitoyens prendront ces questions en considération et écarteront le dommage qui serait causé sans cela à la loi fondamentale de tout Etat, au droit et à la justice.

Avec mes salutations amicales, je suis votre dévoué,

VON HINDENBURG ». (1).

Cette lettre fut publiée le 7 juin dans le « *Deutscher Spiegel* » et reproduite le 8 par toute la presse. L'émotion était considérable, l'intervention directe du président du Reich dans les affaires publiques et sa prise de position dans une question passionnant l'opinion allemande, tout cela survenu sans contre-seing ministériel, sans même sans doute que les ministres aient été consultés, provoquèrent dans les milieux de gauche une véritable indignation. La surprise n'était pas moins grande au centre mais on voulait excuser le maréchal président et rejeter tout le blâme sur M. von Loebell qui aurait publié une lettre qui n'était pas destinée à l'être (2). A droite, l'enthousiasme était sans limites et le comte Westarp parlait du « fidèle Eckhart, du peuple allemand, notre Hindenburg » (3).

Dès le 10 juin, l'affaire était portée à la tribune du Reichstag où elle donna lieu à de très vifs débats au cours

(1) Cf. Poetzsch Heffter, Vom Staatsleben unter der Weimärer Verfassung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1929, tome 17, page 88.

(2) Le président von Hindenburg n'a jamais protesté contre cette publication.

(3) Kreuzzeitung, 12 juin 1926.

desquels l'intervention du maréchal président fut l'objet des critiques les plus véhémentes.

Le député social-démocrate Hermann Müller, prononça un long discours au cours duquel il lut la déclaration suivante de son parti: « Monsieur le président du Reich von Hindenburg a, au mépris de la position que lui fixe la constitution, pris publiquement position contre le projet de loi sur les biens princiers, proposé par 12 millions et demi d'électeurs, et contre le referendum ordonné en vertu de l'article 73 de la constitution. Le président du Reich s'est ainsi départi de l'attitude de neutralité qu'il avait solennellement promis d'adopter pour tous les problèmes de politique intérieure. Il s'est immiscé personnellement dans cette affaire. Le parti social-démocrate y voit une violation aux obligations imposées au président du Reich par sa fonction qui le place au-dessus des partis ».

Dans le commentaire dont il accompagna cette déclaration, Hermann Müller reprocha particulièrement au maréchal président d'avoir écrit que l'initiative populaire allait contre le droit et contre la morale. « Nous demandons : est-il admissible qu'un président du Reich décrive l'initiative de 12 millions et demi d'Allemands comme contrevenant au droit et à la morale et inflige ainsi à une si grande partie du peuple allemand la flétrissure d'un trafic immoral et injuste. Est-ce le devoir d'un chef de l'Etat, qui a l'honneur de représenter également tous les citoyens, de se placer ainsi sur le terrain d'un seul parti et d'offenser des millions d'Allemands ? Le parti social-démocrate élève contre la partialité du président du Reich une protestation officielle (1) ».

Le chancelier Marx répondit à l'orateur social-démocrate que l'article 50 de la constitution exigeait le contre-seing pour toutes les ordonnances et dispositions prises par le président du Reich et pour elles seules. Une lettre n'a donc pas besoin d'être contresignée. D'ailleurs cette lettre était tout à

(1) Steno-Berichte des Reichstags, 3^e législature, page 7423.

fait en accord avec la politique du gouvernement et conforme à son opinion sur le projet de loi d'expropriation (1).

Cette explication ne satisfait personne, pas même les membres du propre parti du chancelier. M. von Guérard vint en effet déclarer que la lettre du président du Reich était incontestablement de nature politique et constituait un acte politique, « qu'il aurait bien mieux valu que la lettre n'ait pas été écrite et que de tels procédés nuisaient à la position que devait avoir le président du Reich » (2). Au nom du parti démocrate, le député Koch-Weser se joignit aux déclarations faites par M. von Guérard au nom du centre, mais le Reichstag s'en tint à ce blâme discret à l'adresse du maréchal président (3).

La campagne pour le referendum attint dans les derniers jours qui précédèrent le 20 juin un tel degré d'exaspération et d'excitation qu'on a pu écrire que le vote apporta au peuple la « délivrance » (4). Des bagarres éclataient quotidiennement entre partisans et adversaires du referendum, qui organisaient dans tous les centres importants de grandes manifestations où les orateurs prononçaient des discours de plus en plus exaltés, l'ancien chancelier Scheidemann allant jusqu'à déclarer que les princes avaient été une « malédiction » pour l'Allemagne (5).

Toute cette agitation devait être vaine, et le scrutin du 20 juin devait être une déception pour les deux parties en présence. La loi d'expropriation échouait, mais elle recueillait deux millions de voix de plus que l'initiative populaire. Les listes et fichiers électoraux avaient été revisés du 6 au 13 juin et le nombre des électeurs inscrits était de 39 millions 785.950. Il y eut 15.040.894 suffrages valablement exprimés et 558.903 bulletins blancs ou nuls. Les suffrages valablement exprimés se répartissaient ainsi : pour l'adoption :

(1) Steno-Berichte des Reichstags, 3^e législature, page 7421.

(2) — — — — — 7433.

(3) — — — — — 7433.

(4) Hartwig, op. cit., page 114.

(5) Frankfurter Zeitung, 19 juin 1926.

14.455.184; contre l'adoption : 585.730 (1). La majorité des électeurs inscrits n'avaient pas participé au vote; le projet d'initiative populaire ne satisfaisait pas aux conditions de l'article 75 (2) et encore moins à celles de l'article 76 de la constitution de Weimar. L'initiative populaire avait échoué.

Plus de 36 % des électeurs s'étaient donc prononcés pour l'expropriation sans indemnité ; c'était, à deux cent mille voix près la proportion de voix obtenue un an plus tôt par le maréchal von Hindenburg ; c'était la proportion qui avait assuré son succès. Les partis social-démocrate et communiste disposant d'environ 10.500.000 suffrages et le parti démocrate de 1.500.000 (chiffre du 7 décembre 1924), le total des voix des électeurs de ces trois partis atteignait seulement douze millions. En admettant donc que tous les électeurs démocrates aient voté pour le projet d'expropriation, il restait à trouver à quel parti appartenaient les autres électeurs, au nombre de 2.500.000, qui s'étaient prononcés pour le texte soumis au referendum. La ligue des paysans bavarois qui avait laissé à ses adhérents — 400.000 — leur liberté de vote, ne pouvait fournir qu'un faible appoint et il fallait bien se rendre à l'évidence : plus de deux millions de voix avaient été fournies par les électeurs du centre catholique. Les lettres pastorales et les déclarations de théologiens, le rappel des commandements de Dieu et de la loi divine n'avaient pas empêché plus de la moitié des électeurs du centre de voter pour la loi condamnée par ses pasteurs. Les résultats de la circonscription de Cologne-Aix-la-Chapelle, où la position du centre était très forte, ne permettaient pas d'en douter : alors qu'il n'y avait eu que 223.000 voix social-démocrates ou communistes aux élections de décembre 1924, il y avait eu 466.000 « oui » le 29 juin ; en Bade, pays où le centre était également très influent, le chiffre des voix passait de 270.000 à 548.000.

(1) Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1926, page 452. La question posée était la suivante : le projet de loi sur l'expropriation des biens princiers, demandé par initiative populaire, doit-il devenir loi ?

(2) La question de savoir si le rejet par le Reichstag d'un projet de loi d'initiative populaire devait être considéré comme une décision (Beschluss) au sens de l'article 75, ne fut pas alors sérieusement controversée.

La physionomie du scrutin reflétait par ailleurs, les mêmes tendances que l'inscription pour l'initiative populaire : très forte proportion de votants dans les grands centres : 65 % à Berlin, 58 % à Hambourg (qui n'avait cependant personne à exproprier), 51 % à Leipzig, 45 % à Dresde et Chemnitz très faible proportion en Prusse Orientale 21 %, et en Basse Bavière 13 %. Dans les provinces de l'Est le nombre des votants fut inférieur au nombre de voix recueillies en 1924 par les deux partis d'extrême gauche; la raison doit en être cherchée dans la surveillance de tous les instants que hobereaux et junkers faisaient exercer sur les environs des salles de vote. Par suite de la consigne d'abstention donnée par les partis opposés à l'expropriation, tout votant était supposé voter pour le texte de loi et le secret du vote n'était plus qu'un vain mot. Les électeurs qui n'allaient voter que sous la pression exercée sur eux par les organisations de gauche avaient au moins la ressource de voter blanc ou de voter contre.

La « *Rote Fahne* » du 21 juin poussait des cris de victoire et parlait de succès inouï, mais la presse social-démocrate et démocrate était beaucoup moins enthousiaste. Quant à la presse de droite, elle avait de la peine à se remettre de la chaude alerte qu'elle avait eue, car on ne peut que partager l'avis du professeur Schreiber (centre) lorsqu'il écrit : « Si le projet de loi avait eu un côté un peu moins radical et surtout si les communistes n'avaient pas mené autour de ce projet une telle agitation, le résultat eut été sans doute tout différent » (1).

§ 8. — LES ACCORDS AVEC LES MAISONS PRINCILIÈRES

APRÈS LE REFERENDUM

Le gouvernement du chancelier Marx s'était engagé à faire voter par le Reichstag une loi donnant à un tribunal spécial le soin de juger en équité et d'après certains principes les différends qui pourraient s'élever entre les pays et

(1) Schreiber. Politisches Jahrbuch, 1926, page 71.

leurs anciennes maisons régnautes. Il avait même engagé sa responsabilité et posé en quelque sorte la question de confiance sur le vote de son projet. Les partis de gouvernement avaient pris le 10 juin le même engagement. Il ne restait donc qu'à convaincre le parti social-démocrate et le parti national allemand, ou au moins l'un de ceux-ci si l'on voulait obtenir au Reichstag la majorité requise des 2/3.

Dès le 22 juin, la 13^e commission reprenait ses travaux et examinait le projet du gouvernement, que le Reichstag lui avait renvoyé dans sa séance du 10 juin. Les appels à l'union et les conseils de modération donnés par le professeur Kahl semblèrent tout d'abord produire de bons résultats. Tous les partis prirent part à la discussion et « après des délibérations, durant des journées entières et du matin au soir, et qui mettaient les nerfs de tous ceux qui y participaient à une rude épreuve » (1), la commission vota une série de modifications « savamment balancées », les unes destinées à conquérir au projet les bonnes grâces des social-démocrates, les autres ayant pour but de lui gagner au moins la tolérance des nationaux allemands. Ces deux partis n'avaient d'ailleurs pas pris part au vote de la commission.

La commission ayant terminé son examen, le projet revint le 29 juin en deuxième lecture devant le Reichstag. Les députés nationaux allemands Barth et von Lindeiner-Wildau ne cachèrent pas qu'une loi faite « sous la pression de la rue » et qui voulait faire des princes des citoyens de seconde zone, leur semblait inacceptable. Le député raciste von Graefe qualifia la loi de « monstre » tandis que l'orateur communiste la rejetait avec horreur et que les social-démocrates ne lui ménageaient pas leurs critiques. Le ministre de l'Intérieur, Dr Külz, crut alors nécessaire d'intervenir et d'exercer une pression sur le Parlement, en déclarant que le gouvernement « tirerait toutes les conséquences » (2) du refus de son projet par le Reichstag. Ces

(1) Wunderlich. Deutsche Juristen Zeitung, 1926, page 1084.

(2) Steno-Berichte des Reichstags, 3^e législature, pages 7700 à 7729.

conséquences pouvaient être soit la démission du cabinet, soit la dissolution du Reichstag, et cette dernière éventualité était de nature à faire réfléchir le parti national allemand qui venait de subir une éclatante défaite aux élections du Landtag de Mecklembourg-Schwerin. Mais la perspective d'une dissolution était loin de déplaire aux social-démocrates qui ne pouvaient que la souhaiter et la désirer.

Le vote eut lieu le 29 et le 30 juin. Tous les articles, sauf un, furent adoptés, les uns grâce aux nationaux allemands, les autres grâce aux social-démocrates, mais rares étaient les articles qui avaient été votés à la majorité des deux tiers qui serait requise en troisième lecture.

Avant que celle-ci n'ait lieu, la fraction social-démocrate du Reichstag se réunit pour fixer l'attitude qu'elle devrait adopter au moment du vote. Un certain nombre de députés firent remarquer que le Reichstag ayant rejeté les amendements proposés par la social-démocratie, concernant l'élection des juges du tribunal spécial et la rétroactivité de la loi, le parti ne pouvait voter pour une telle loi. Le député Hermann Müller, le président du conseil de Prusse, Braun, le président du Reichstag Lœbe, les anciens ministres Landsberg et Hilferding essayèrent de convaincre leurs collègues de la nécessité de voter le texte présenté par le gouvernement si l'on voulait éviter le retour aux abus et aux scandales de 1925. Ce fut en vain, la majorité des députés social-démocrates estima que la loi n'avait pas un caractère assez radical et était trop favorable aux anciennes maisons régnautes. Par 73 voix contre 38 la fraction décidait de voter contre le projet de loi en troisième lecture (1).

Le parti social-démocrate disposant avec le parti communiste de plus du tiers des mandats au Reichstag, le rejet de la loi était donc certain et on attendait avec un vif intérêt les conséquences que le chancelier et son ministre de l'Intérieur, qui avaient lié le sort du gouvernement à celui de la loi, allaient tirer de l'échec de leur projet. Cet échec fut

(1) Schulte. Politisches Jahrbuch, 1926, page 524.

d'autant plus complet qu'à la séance du 2 juillet, le comte Westarp (1) déclara que ses amis ne pouvaient voter une loi qu'ils estimaient trop radicale. Il ne restait plus au chancelier Marx qu'à retirer le projet de loi, ce qu'il fit, et à dissoudre le Reichstag ou à démissionner. Mais le chancelier se contenta de donner lecture d'une lettre où le maréchal président refusait de dissoudre le Reichstag et déclarait ne pas vouloir accepter la démission du cabinet (2). Pour sauver les apparences, on prolongea jusqu'au 31 décembre 1926 la durée de validité de la loi d'interdiction du 13 février 1926 (3). Le Reichstag s'ajourna ensuite au 3 novembre.

Dans un article paru sous le titre « Le drame des princes » (4), le professeur Kahl rappelait les principaux épisodes de ce « drame provisoirement en trois actes : essais de compromis, referendum, fiasco au Reichstag, qui avaient eu pour théâtre les 44 séances de la commission, les innombrables conférences des partis moyens, les milliers de salles de vote d'Allemagne, et la tribune du Reichstag », et il ajoutait qu'il faudrait bien que l'on se décide un jour ou l'autre à abroger la loi d'interdiction car « on ne pouvait fermer pour l'éternité la voie du droit ».

C'était l'évidence même. Mais le Reichstag ne voulut pas s'y résoudre de suite et, le 31 décembre, il prolongeait de six mois la durée de la loi d'interdiction. En juin 1927, le Landtag de Thuringe, qui redoutait pour l'Etat l'issue des procès pendants devant les tribunaux, invita à nouveau le Reichstag à prolonger de six mois la durée de la loi. Mais cette mesure ne put recueillir au Reichstag la majorité requise par son caractère de loi modifiant la constitution, le centre s'étant prononcé contre la prolongation et le chancelier s'étant abstenu. La voie était donc libre à nouveau pour de nouveaux procès et pour de nouveaux jugements.

Mais entre temps le gouvernement prussien et les Hohen-

(1) Stenö-Berichte des Reichstags, 1926, 3^e législature, page 7805.

(2) — — — — — 7809.

(3) Reichsgesetzblatt, 1926, I page 399.

(4) Kahl, Das Fürstendrama. Deutsche Juristen Zeitung, 1926, p. 1057.

zollern étaient parvenus à se mettre d'accord. Dès que le projet de compromis eût été retiré par le gouvernement, le représentant de l'ancienne maison royale écrivit à M. Braun, président du conseil de Prusse, qu'il était prêt à reprendre les négociations. Le 21 juillet 1926, M. Braun lui répondit qu'il était prêt à négocier sur les « bases du projet de compromis du Reichstag » (1). Des conversations eurent lieu durant l'été et, le 6 octobre, un nouvel accord — le troisième en 6 ans — était signé entre l'Etat prussien et son ancienne maison royale (2). Les Hohenzollern renonçaient à Babelsberg, à Bellevue et à 30.000 hectares des domaines que leur avait laissés l'accord du 12 octobre 1925. Ils recevaient en tout 85.000 hectares et une indemnité de 15 millions de marks alors qu'ils n'auraient reçu d'après le texte du projet du gouvernement rejeté par les social-démocrates, que 65.000 hectares et 6 à 7 millions...

La ratification de l'accord au Landtag donna lieu à des scènes de violences inouïes et à de nombreuses manœuvres d'obstruction de la part des communistes. Les social-démocrates s'abstinrent pour éviter qu'en cas de rejet de l'accord la maison royale ne s'adressât aux tribunaux, et la ratification fut votée par 258 voix contre 37 et 65 abstentions.

Il n'entre pas dans le cadre de cette étude d'examiner les différents accords intervenus depuis 1926 entre les pays et leurs anciennes maisons régnantes. Ces accords furent d'ailleurs le plus souvent remplacés par des procès dont quelques-uns ne peuvent être passés sous silence. Ils ont trait bien entendu au Mecklembourg Strelitz et à la Thuringe. En Mecklembourg Strelitz, les héritières du grand-duc ont obtenu le 30 octobre 1931 un jugement qui leur accorde 3 nouveaux millions de marks, dont un demi-million pour la princesse Mélitza de Monténégro. En Thuringe, un arrêt de la cour d'Iéna du 18 janvier 1932 accorda au prince Ernest de Saxe-Altenbourg tous les biens qu'il réclamait, soit environ 27 millions de marks. Quant à l'affaire de

(1) Germania, 23 juillet 1926.

(2) Drucksache des preussischen Landtags, 1925-1926, 10 octobre, n° 4160.

Gotha elle n'était pas encore réglée au printemps de 1932. Enfin, nous ne saurions omettre de signaler un arrêt rendu le 30 novembre 1929 par la 6^e Chambre du Tribunal suprême du Reich. Par cet arrêt, la rente de 708.000 marks servie depuis 1866 au landgrave de Hesse, était revalorisée de 602.000 marks par an, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1924. Par cette revalorisation de 85 % jointe au paiement des arriérés et des intérêts, le landgrave recevait un capital de plusieurs millions. Son succès était d'autant plus considérable que le Reichstag avait voté le 25 juin 1929 (1) une loi interdisant aux tribunaux de statuer sur cette affaire avant que n'intervienne une loi du Reich. Mais le Tribunal suprême du Reich déclara que cette loi n'était pas conforme à la constitution...

L'arrêt de la cour d'Iéna de janvier 1932 motiva aussitôt une intervention du parti social-démocrate, qui déposa le 23 janvier à la commission de législation une proposition de loi autorisant les pays à suspendre tous les paiements qu'ils devaient faire aux maisons princières en vertu de traités, d'accords ou de jugements, jusqu'à ce qu'intervienne une loi du Reich réglant la question des biens princiers. Comme six ans auparavant, la commission entendit les doléances des représentants de tous les gouvernements des pays, le représentant de Mecklembourg Stelitz déclarant que son gouvernement était dans l'impossibilité d'acquitter le montant des condamnations exorbitantes prononcées contre lui. La commission se montra favorable à la proposition social-démocrate, mais la dissolution du Reichstag en juin 1932 aura sans doute les plus fâcheuses répercussions pour cette proposition et le Mecklembourg Strelitz n'est vraisemblablement pas à la veille de voir voter la loi que depuis dix ans il réclame.

Devant de tels résultats, comment ne pas partager l'opinion de la « Deutsche Juristen Zeitung » lorsqu'elle résume son opinion sur le referendum en ces mots : « une grande dépense inutile (2) ».

(1) Reichsgesetzblatt, 1929, I, page 131.

(2) Hachenburg. Deutsche Juristen Zeitung, 1926, page 1008.

CHAPITRE II

LA REVALORISATION ET LA LOI D'ETRANGLEMENT.

Le succès relatif remporté par l'initiative populaire sur l'expropriation des maisons princières eut pour conséquence d'inciter certains cercles à provoquer une nouvelle initiative populaire dont l'objet devait être autrement plus délicat puisqu'elle devait porter sur la revalorisation.

§ 1. LE VOTE DES LOIS DE REVALORISATION DE JUILLET 1925.

La guerre mondiale avait apporté de graves perturbations dans le cours et la valeur du mark. Les lois d'août 1914 avaient établi le cours forcé et, pour faire face aux charges de la guerre, la Reichsbank avait dû recourir à de très importantes émissions de papier-monnaie ; près de cinq milliards de marks-papier sortaient chaque mois de ses presses en 1918. Néanmoins, lorsque la guerre prit fin, le mark était parvenu à conserver environ la moitié de sa valeur-or. Les troubles intérieurs qui suivirent la révolution de novembre, les tentatives de putsch et la politique suivie par le gouvernement allemand pendant l'occupation de la Ruhr accélérèrent la chute du mark qui, à la fin de novembre 1923, n'était plus coté qu'au billionième de sa valeur or. L'Etat répudia toutes ses dettes intérieures et créa le Reichsmark.

Les injustices nées de « la plus formidable répudiation

de dettes que connaisse l'histoire » (1), étaient d'autant plus graves que jusqu'au jour où le nouveau Reichsmark fut créé, aucune disposition législative n'était intervenue pour régler les rapports entre créanciers et débiteurs. Ces derniers avaient la partie belle et ils savaient en profiter aussi bien vis-à-vis de leurs créanciers privés que vis-à-vis de l'Etat. En montrant peu d'empressement à payer leurs dettes ou leurs impôts, les débiteurs et les contribuables réalisaient par suite de la chute constante de la devise allemande, des gains considérables. Le gouvernement finit par prendre un décret exigeant que les arriérés dûs pour les impôts et contributions soient revalorisés en marks or pour que le paiement produisît un effet libérateur.

Au début de 1924, le gouvernement Marx, muni de pleins pouvoirs par le Reichstag (2) pour mener à bien l'œuvre de reconstruction économique, essaya de régler sur des bases aussi équitables que possible les conséquences de la faillite de l'Etat. Il fallait concilier l'accord de certains avantages aux victimes de l'inflation et le souci de ne pas compromettre l'assainissement monétaire et financier en grevant le budget de lourdes charges en faveur des créanciers lésés par la chute du mark. La tâche du gouvernement était donc très délicate, mais il était indispensable de mettre fin à une période d'incertitude qui n'avait déjà que trop duré. Le décret loi du 14 février 1924 ou « troisième ordonnance de détresse sur les impôts » (3), était animé du désir de résoudre les problèmes économiques, politiques et sociaux qui étaient en jeu. Un titre de cette ordonnance était consacré à la revalorisation, dont étaient appelées à bénéficier une dizaine de créances comme les créances hypothécaires, les droits réels et les dépôts des caisses d'épargne. Les créances étaient revalorisées dans une proportion de 15 % de leur valeur or mais le remboursement du capital restant

(1) Aberdam. Au seuil du 3^e Empire. Revue des Vivants, 1932, page 410.

(2) Loi d'autorisation du 8 décembre 1923. Reichsgesetzblatt 1923. I, page 1179.

(3) Reichsgesetzblatt, 1924, I, page 74.

dû par les débiteurs ne pouvait être exigé avant 1932 en matière hypothécaire. Il n'était pas question de revalorisation pour les emprunts publics ; la question ne pourrait être envisagée que lorsque l'Allemagne serait libérée de la charge des réparations, ce qui paraissait alors ne pas devoir se produire de sitôt.

Le décret-loi à peine publié provoqua contre lui une véritable levée de boucliers : on déclarait que cette ordonnance violait l'article 153 de la constitution et méconnaissait la garantie accordée à la propriété privée. La politique se mêla bien entendu de la question et l'opposition redoubla d'intensité sa campagne contre le chancelier Marx et son ministre des Finances, le docteur Luther. Bref, il apparut que le décret-loi du 14 février ne trouverait pas de majorité au Parlement et le président Ebert en profita pour dissoudre le Reichstag qui, élu le 6 juin 1920, approchait d'ailleurs du terme de son mandat.

La question de la revalorisation joua un rôle considérable dans la campagne électorale des partis d'extrême droite (1). Le parti national allemand dont la clientèle comprenait un grand nombre d'intellectuels, d'artisans et de petits bourgeois ou fonctionnaires ruinés par l'inflation, avait mis à la tête de son programme une revalorisation large et aussi totale que possible. Le parti national socialiste faisait des promesses du même genre. Le résultat fut que les partis d'extrême droite obtinrent aux élections du 4 mai 1924, un véritable triomphe. Les nationaux allemands gagnaient deux millions de voix et 30 mandats, en obtenant 96 ; les racistes entraient pour la première fois au Reichstag avec 32 sièges et près de deux millions de voix.

Le Reichstag élu le 6 mai 1924 n'eut que quelques mois d'existence. Il fut dissous le 20 octobre de la même année et le parti national allemand redoubla sa campagne en faveur de la revalorisation. Il offrit même un siège sur sa liste du Reich au Dr Best, président de la Cour de Justice de Darmstadt et apôtre de la revalorisation. Aux élections

(1) Schetter. Die Aufwertung. Politisches Jahrbuch, 1925, page 157

du 7 décembre 1924 le parti national allemand gagnait encore 500.000 voix et une dizaine de sièges.

A la suite de cette nouvelle poussée vers la droite, le cabinet Marx se retira et fit place à un cabinet présidé par le Dr Luther. Le parti national allemand avait trois représentants dans le nouveau gouvernement, dont M. von Schlieben qui détenait le portefeuille des Finances. M. von Schlieben allait donc avoir à préparer et à réaliser le programme de revalorisation qui avait assuré en grande partie le succès des nationaux allemands aux élections de mai et de décembre 1924. Les difficultés vinrent de ce que le parti national allemand, maintenant qu'il partageait les responsabilités du pouvoir, était beaucoup moins pressé qu'autrefois de mettre fin à « la violation du droit de propriété », et de ce que le parti social-démocrate, qui s'était prononcé contre toute revalorisation alors qu'il était au gouvernement, se déclarait maintenant partisan convaincu de la revalorisation. Certaines propositions faites par des députés social-démocrates n'auraient pas coûté à l'Etat moins de quatre à cinq cent millions de marks par an.

M. von Schlieben ne demeurait pas cependant tout à fait inactif et, en mars 1925, à la veille de l'élection présidentielle qui devait assurer le succès du maréchal von Hindenburg contre « le père de la troisième ordonnance de détresse », le chancelier Marx, il publia ses projets. Ceux-ci prévoyaient que le taux de la revalorisation des hypothèques et autres droits réels serait porté de 15 à 20 % ; ils revalorisaient dans une proportion infime les titres d'emprunts achetés alors que le mark avait encore quelque valeur — c'était la catégorie des « vieux possesseurs » — et créaient une catégorie spéciale d'intéressés : celle des possesseurs d'emprunts de guerre ruinés par l'inflation ; pour ces derniers le budget du Reich devait prévoir un secours annuel, une aumône, de 40 millions de marks.

La discussion de ce projet s'ouvrit le 9 mai devant le Reichstag. L'accueil ne fut pas encourageant ; aussi, lorsque le projet eût été renvoyé à la commission, les partis de gouvernement décidèrent-ils de bâtir un compromis qu'ils soutiendraient au Reichstag, cela afin d'éviter toute surprise

au moment du vote. Les partis de gouvernement, des nationaux allemands au centre, se mirent d'accord le 14 mai sur un texte de compromis qui était bien loin de tenir les promesses faites par le parti national allemand au moment des élections. Le Dr Best, qui avait été élu en décembre sur la liste du Reich de ce parti, refusa de se prêter à la manœuvre des partis de gouvernement et quitta le parti national-allemand en l'accusant « d'escroquerie colossale ». Dans ses grandes lignes, le compromis du 14 mai 1925 revalorisait de 25 % les hypothèques et droits réels et de 15 % les obligations industrielles. Les emprunts d'Etat, qui se montaient à 80 milliards de marks étaient « revalorisés » de la manière suivante : le possesseur d'un titre d'emprunt de 1.000 marks recevait en échange un titre de 25 marks, à condition que le titre de 1.000 marks ait été acheté avant le 1^{er} juillet 1920; ce titre de 25 marks portait intérêt et était remboursé par tirage au sort dans une période de 30 années, à 150 marks. Enfin, le projet de compromis adoptait des dispositions du projet von Schlieben concernant les victimes nécessiteuses de l'inflation, qui pouvaient recevoir au maximum 800 marks par an; le budget devait prévoir un crédit de 64.000.000 de marks par an à cet effet.

Le parti national allemand n'avait pas été unanime à approuver ce compromis car bon nombre d'électeurs qui avaient voté en 1924 pour le parti dont ils espéraient une large revalorisation, ne cachaient pas leur mécontentement et n'en faisaient pas mystère à leurs élus. Aussi certains députés nationaux allemands regardaient-ils d'assez bon œil la campagne d'agitation menée par les victimes de l'inflation, qui s'étaient groupées en associations. A la tête de l'une de ces associations « la ligue de protection du créancier hypothécaire et de l'épargnant » (*Sparerbund*), se trouvait le Dr Best qui, après avoir quitté le parti national allemand avait été recueilli par le parti social démocrate qui lui avait accordé un siège dans les commissions compétentes du Reichstag (1). A force de se remuer, les délégués des associations d'épargnants obtinrent une audience du nou-

(1) Schetter, op. cit., page 158.

veau président du Reich, le maréchal von Hindenburg. Le maréchal leur fit des déclarations que toute la presse du 24 juin commenta avec passion. Ces déclarations contenaient, entre autres, les passages suivants : « Je me suis toujours intéressé à la situation des rentiers âgés et dans le besoin. Il me semble extrêmement discutable de revaloriser de la même manière, à 15 % seulement, la fortune d'un homme qui possédait en tout 10.000 marks et la fortune d'un millionnaire... Je vous prie donc de me présenter à nouveau vos demandes par écrit, le dernier mot n'a pas encore été dit dans cette affaire. Je vais attendre que la loi ait été adoptée pour prendre une décision. »

Les partisans de la revalorisation intégrale devaient-ils prendre ces déclarations pour de simples paroles de compassion ou pour un encouragement dans la lutte qu'ils poursuivaient ? Ils y virent — ou voulurent y voir — un encouragement et s'imaginaient déjà que le président du Reich, véritable mandataire du peuple, userait de son droit d'appel au peuple et lui soumettrait la loi votée par le Reichstag. Mais les dirigeants du mouvement de revalorisation décidèrent également d'exercer une pression directe sur le Reichstag et, dès le lendemain de l'audience présidentielle, le 25 juin, les partisans de la revalorisation manifestèrent dans les rues de Berlin et envahirent le Reichstag, où ils réclamèrent pour leur demander des explications, les chefs nationaux allemands, l'amiral von Tirpitz, le comte Westarp et M. Hergt, qui, après s'être déclarés revalorisateurs convaincus, avaient approuvé le compromis du 14 mai.

Les débats sur le texte de ce compromis se déroulèrent au Reichstag du 10 au 15 juillet ; les partis gouvernementaux s'abstinrent de prendre part à la discussion et quittaient la salle des séances dès que le Dr Best — que nous retrouvons maintenant à la tête de la fraction raciste — montait à la tribune. Le 15 juillet, la loi de revalorisation des hypothèques et droits réels fut votée, dans le texte du compromis, par 230 voix contre 197. L'opposition groupait les suffrages des racistes, des démocrates, des social-démocrates et des communistes. Aussitôt, le Dr Best et la fraction raciste déposèrent une proposition tendant à faire ajourner à deux

mois la publication de la loi (article 72 de la constitution). Cette proposition recueillit plus du tiers des voix, 169 contre 249 ; elle était donc adoptée et la publication de la loi devait être ajournée à deux mois. Mais ce vote ne devait demeurer qu'une simple manifestation de mauvaise humeur de la part de la minorité du Reichstag car les partis de compromis firent immédiatement déclarer l'urgence. Le Reichsrat, de son côté, votait la déclaration d'urgence.

Le président du Reich se trouvait en présence de la proposition d'ajournement Best et de la déclaration d'urgence votée par le Reichstag et le Reichsrat. Il avait donc le choix et pouvait soit promulguer la loi, soit permettre au 20^e des électeurs de prendre l'initiative d'un referendum sur la loi dont il aurait ajourné la promulgation. Il ne devait pas faire attendre longtemps sa décision et, dès le 16 juillet (1), moins de vingt-quatre heures après avoir été votée, la loi de revalorisation des hypothèques et droits réels était publiée dans le « *Reichsgesetzblatt* ». Il était évident que le maréchal président n'avait pas voulu commencer son septennat en se mettant en conflit avec le gouvernement et la majorité du Reichstag et du Reichsrat. Un communiqué publié par les soins de la présidence du Reich assurait les victimes de l'inflation de toute la compassion et de la sympathie du maréchal président.

Entre temps, le 16 juillet, le Reichstag avait voté par 227 voix contre 196 la loi de revalorisation des emprunts publics (2). Sachant que le président du Reich promulguerait immédiatement la loi, le Dr Best renonça à demander l'ajournement de la publication et décida de porter la lutte sur un autre terrain.

(1) Reichsgesetzblatt, 1925, I, page 117.

(2) Reichsgesetzblatt, 1925, I, page 137.

§ 2. — L'INITIATIVE DE LA LIGUE DES ÉPARGNANTS

ET DU DR. BEST

Le Docteur Best et les autres chefs des ligues de rentiers et de créanciers placèrent d'abord tous leurs espoirs dans le Tribunal suprême du Reich. Ils espéraient que ce tribunal déclarerait les dispositions des lois de juillet 1925 inconciliables avec la garantie de la propriété inscrite dans l'article 153 de la constitution. Mais là encore, leurs espoirs devaient être déçus car le Tribunal suprême déclara dans son arrêt du 4 novembre 1925 (1), que les lois de revalorisation étaient en accord avec l'article 153, l'expropriation dont les créanciers étaient victimes étant prononcée pour « le bien de la collectivité » comme l'autorisait le paragraphe 2 de l'article 153.

Ce dernier échec décida les partisans de la revalorisation élargie ou intégrale à user de la dernière ressource que leur laissait l'arsenal législatif, l'initiative populaire et le referendum. L'accord était d'ailleurs loin de régner dans les rangs des revalorisateurs, les uns se contentant d'une revalorisation de 50 %, les autres réclamant une revalorisation totale et parlant même de demander la revalorisation des billets de banque. La tendance modérée était représentée par le Dr Best et la ligue de protection des épargnants et créanciers hypothécaires, le « *Sparerbund* ». Le Dr Best attendit tout d'abord de voir les résultats que donnerait l'initiative populaire de mars 1926 sur l'expropriation des maisons princières. Après le succès remporté par cette initiative il n'hésita plus, persuadé que parmi les 12 millions d'électeurs qui avaient demandé l'expropriation des princes, il s'en trouverait bien quelques millions qui seraient décidés à soutenir son initiative. Le 27 avril 1926, le Dr Best remit entre les mains du ministre de l'Intérieur du Reich, Dr Külz, une demande signée de 5.000 électeurs, tendant à

(1) Recueil des arrêts du « Reichsgericht », livre 111, p. 320.

l'admission d'une initiative populaire sur une loi destinée à remplacer les lois de revalorisation de juillet 1925. Ce projet avait pour titre : « Ligue des épargnants. Dr Best. » (1).

Au dire même d'un grand spécialiste des questions de revalorisation, Mügel, c'était un travail « fort consciencieux, bien rédigé et, par la refonte complète de la législation actuelle, il apportait souvent des améliorations au système existant » (2). Divisé en nombreux articles et paragraphes par le juriste éminent qu'était le Dr Best, le projet demandait que toutes les créances hypothécaires et les emprunts publics antérieurs au 1^{er} juillet 1920 soient revalorisés de 50 %. Ces emprunts ainsi revalorisés devaient porter intérêt à raison de 3 % par an, à partir du 1^{er} janvier 1926. Désireux de gagner à sa cause le plus grand nombre possible d'électeurs, le projet s'occupait aussi des locataires et du prix des loyers, qui ne pouvait être augmenté avant 1932. Il n'oubliait pas non plus ceux qui avaient vendu des immeubles ou autres fonds pendant l'inflation et il leur assurait une indemnité.

La plupart des demandes formulées dans le projet du Dr Best pouvaient paraître justes et équitables, mais en voulant faire plaisir à tout le monde et en prévoyant pour la revalorisation un pourcentage fort élevé, elles risquaient de mettre en péril le crédit et la monnaie allemande et d'avoir des conséquences incalculables pour l'économie privée et l'économie publique. La charge des intérêts prévus par le projet du « Sparerbund » aurait à elle seule grevé le budget du Reich de plus de trois cents millions de marks par an.

Aussi, tous les partis politiques, à l'exception du parti raciste, se prononcèrent-ils contre l'initiative prise par le Dr Best. Le parti social-démocrate, qui, depuis qu'il était dans l'opposition, faisait de vives campagnes en faveur de la revalorisation, estima cependant que le projet de la ligue

(1) Mügel. Die Volksbegehren zur Aufwertung. Deutsche Juristen Zeitung, 1926, p. 693 ; « Die Gesetzentwürfe des Sparerbundes, Hypothekengläubiger und Sparer, Schutzverbandes für das Deutsche Reich », Berlin 1926.

(2) Mügel, op. cit., page 698.

des épargnants allait beaucoup trop loin et mettait à la charge du Reich des dépenses considérables, dépenses qui ne pourraient être couvertes qu'au moyen de nouveaux et lourds impôts. Les milieux bancaires et industriels ne cachaient pas leurs appréhensions devant un projet qui risquait de provoquer une nouvelle débâcle de la monnaie allemande. Parlant au congrès du parti populiste badois, le Dr Curtius qualifiait le projet du Dr Best de « ruineux » (1).

Les juristes de leur côté, s'émurent et « la commission juridique d'études législatives » qui groupait les professeurs de droit, avocats et notaires berlinois, vota à l'unanimité la résolution suivante : « Une vive discussion s'est élevée après la publication de la 3^e ordonnance de détresse du 14 février 1924 pour savoir s'il fallait modifier ou non la réglementation de la revalorisation qu'elle établissait. Cette discussion a abouti, après de longs débats au Reichstag, au vote de la loi de revalorisation du 16 juillet 1925. Cette loi étant un compromis entre des opinions et des intérêts très différents, il est compréhensible que personne n'en ait été pleinement satisfait. Mais un compromis était nécessaire, car une solution prompte et rapide de la question de la revalorisation était impérieusement exigée pour la reconstitution de notre économie qui a pour conditions préalables la restauration du crédit et la fixation des charges de l'agriculture, des propriétaires et des entreprises industrielles. La loi de revalorisation est déjà en vigueur depuis un an et on ne saurait la modifier sans ébranler les fondements de notre vie économique. Si des améliorations sont nécessaires, elles ne peuvent dans le cas actuel, être introduites que par le législateur ordinaire. Une initiative populaire n'est pas le chemin qu'il faut suivre pour obtenir ces modifications.

« Aussi la communauté juridique de travail considère-t-elle comme funestes les efforts qui sont faits pour obtenir par voie d'initiative populaire l'abrogation de la loi de 1925. Si une telle initiative populaire devait avoir lieu, la communauté juridique de travail demanderait instamment à

(1) Kölnische Zeitung, 19 avril 1926.

tous ses amis de ne pas se laisser entraîner par leur intérêt personnel mais de penser au bien de la collectivité dont dépend également la prospérité de tout citoyen en particulier » (1). Cet appel était signé par les professeurs Kahl, Tetze, Spend, l'ancien ministre Mügel, etc.

Un appel de la « Deutsche Juristen Zeitung » du 1^{er} mai 1926 avait également défini l'initiative populaire sur les questions de revalorisation comme « un danger pour le peuple entier » (2).

§ 3. LA LOI D'ÉTRANGLEMENT

Le gouvernement du chancelier Luther partageait pleinement cette opinion et cela ne saurait surprendre, car, d'une part, le ministre des finances ne tenait pas à voir l'équilibre de son budget compromis par les mesures du Dr Best et, d'autre part, le ministre de l'Intérieur ne se souciait pas davantage d'avoir à faire face à deux agitations populaires simultanées, l'une visant les biens des princes, l'autre la revalorisation. Aussi le Dr Külz, ministre de l'Intérieur, décida-t-il de prendre des mesures très énergiques tendant à interdire toute initiative populaire sur la revalorisation, qu'elle vint du Dr Best et de la ligue des épargnants ou des autres associations qui se proposaient de suivre leur exemple. Le 6 mai, le Dr Külz déposa sur le bureau du Reichstag un projet de loi intitulé « deuxième loi sur le referendum » (3), cette loi reçut, dès son apparition, le surnom de « loi d'étranglement » (4). Le texte proposé était le suivant :

« Le Reichstag a voté la loi suivante publiée avec l'assentiment du Reichsrat, après qu'il a été établi que toutes les conditions requises pour le vote d'une loi modifiant la constitution ont été remplies.

(1) Deutsche Juristen Zeitung, 1926, page 944.

(2) Deutsche Juristen Zeitung, 1926, page 651.

(3) Drucksache des Reichstags, 3^e législature, n° 2263.

(4) Triepel. Das Abdrosselungsgesetz. Deutsche Juristen Zeitung, 1926, page 845.

Article 1. — L'article 1, paragraphe 2 de la loi du 27 juin 1921 sur le referendum (Rgbl, p. 790) est complété par l'adjonction de la phrase suivante : cette disposition s'applique également aux lois qui réglementent les conséquences de la dévalorisation de la monnaie pour les rapports de droit établis avant le 14 février 1924.

Article 2. — Cette loi n'est pas applicable aux arrangements conclus entre les pays et leurs anciennes maisons régnautes.

Article 3. — Seul, le président du Reich peut autoriser un referendum sur une loi ayant pour but d'abroger la présente loi.

Article 4. — Cette loi entre en vigueur le jour de sa promulgation. »

Ce projet de loi était accompagné d'un long exposé des motifs qui contenait notamment les passages suivants : « L'ensemble (*Gesamtkomplex*) de la législation sur la revalorisation ne forme pas seulement la base de l'économie publique ; il est le fondement même du budget du Reich, des pays et des communes, il sert de base au règlement financier entre le Reich, les pays et les communes comme aussi à toutes les finances publiques. Il est tout particulièrement la base de notre monnaie. De telles lois doivent être assimilées au budget, aux lois d'impôts et de traitements si on ne veut pas ébranler toute l'économie allemande. Il est donc conforme à l'esprit de l'article 73 § 4 de la constitution de soumettre les lois qui règlent les conséquences de la dévalorisation dans les rapports de droit, aux mêmes prescriptions que les lois de budget, d'impôts et de traitements. Pour éviter des doutes, un éclaircissement semble souhaitable ; c'est le but que se propose la présente loi. » Le ministre de l'Intérieur ajoutait que l'article 73, § 4, avait pour but « d'éviter qu'une partie du peuple ne puisse prendre une initiative qui imposerait à l'autre partie de la population de lourdes charges économiques » (1).

(1) Poetzsch Heffter, op. cit., *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 1929, tome 17, page 135.

L'« éclaircissement » ainsi donné par le gouvernement avait donc pour résultat d'interdire toute initiative populaire sur les questions de revalorisation ; pour aboutir à cela, il avait suffi au ministre de l'Intérieur d'interpréter l'« esprit » de l'article 73 § 4 de la constitution et d'y trouver jusqu'à un rappel de l'amour dû par tout homme à son prochain.

L'accueil fait au projet de loi et aux éclaircissements qui l'accompagnaient fut à peu près le même dans tous les partis, et la presse résuma d'un mot tous les griefs qui saluèrent la venue au monde de la « deuxième loi sur le referendum » en la baptisant « loi d'étranglement ». Dans un article paru sous ce titre dans la « Deutsche Juristen Zeitung », le prof. Triepel qualifiait le projet du gouvernement de « violation de la loi, qui doit être énergiquement combattue » et il ajoutait : « Ce n'est pas la loi de 1921 que le projet du gouvernement veut modifier, c'est le texte même de l'article 73 de la constitution. C'est un euphémisme de dire que la loi d'étranglement apporte des « éclaircissements » et cherche à « prévenir des doutes ». L'article 73 de la constitution de Weimar, à la différence de l'article 6 de la constitution prussienne qui exclut les questions financières du referendum, ne peut recevoir aucune interprétation extensive. Seules, à côté des lois d'impôts et de traitements, la loi de budget et ses annexes peuvent être soustraites à l'initiative populaire ; les autres lois de contenu financier, telles les lois d'emprunts ou de conversion ne peuvent être rangées dans cette catégorie. Si vraiment l'article 73 § 4, interdisait toute initiative populaire sur les lois touchant l'ensemble (*Gesamtkomplex*) de la vie économique, le gouvernement aurait pu s'en apercevoir plus tôt et aurait dû refuser d'admettre l'initiative populaire sur l'expropriation des princes qui, en cas de succès, bouleverserait le « *Gesamtkomplex* » des budgets des pays. Bref, c'est une loi d'exception, une loi qui n'apporte aucun éclaircissement mais une nouveauté, ce qui est bien différent, une loi qui veut soumettre à des mesures exceptionnelles des questions qui jusqu'alors étaient de la compétence de l'initiative populaire. Si ce projet devait devenir loi, on pourrait en tirer

la conséquence monstrueuse qu'un droit du peuple inscrit dans la constitution est aboli à la première occasion, dès qu'il menace d'être gênant pour le parlement. »

Et à ceux qui lui demandent « A quoi bon tout ce bruit ? Si le Reichstag vote la loi d'étranglement à la majorité requise, tout rentrera dans l'ordre », M. Triepel répondait : « Non, tout ne sera pas dans l'ordre. La formalité d'une loi modifiant la constitution » ne doit pas être un moyen miraculeux qui permette de guérir toute blessure faite au droit. L'article 76 de la constitution permet de la modifier, non de la violer. Or il n'y a pas une modification de la constitution mais une violation ou, pour parler comme Carl Schmitt, une mesure anticonstitutionnelle lorsqu'un organe du pouvoir législatif essaie de se soustraire au contrôle de l'autre facteur que la constitution lui a donné comme contrepoids. C'est une aberration de croire que la forme signifie tout, que le fond est sans importance, que la forme d'une loi sanctifie son contenu et qu'en donnant à une loi une certaine forme le législateur puisse écarter de lui le danger de violer la loi. » (1).

Les autres commentateurs de la loi ne se montraient pas plus indulgents. M. Hachenburg voyait dans la « loi d'étranglement » un barrage opposé au referendum par le gouvernement au moyen d'une législation d'occasion, un moyen pour la majorité du Reichstag de se débarrasser d'un referendum gênant » (2) ; le professeur Schreiber reprochait au gouvernement de « porter brutalement atteinte aux droits garantis aux citoyens par la constitution » (3) ; le professeur Schmitt qualifiait la loi d'« abus de la formalité de loi modifiant la constitution pour violer cette dernière » (4) ; le Docteur Liermann pensait que « le beau principe (de l'amour du prochain) eut évidemment été superflu si le droit pur avait suffi » (5) ; d'autre parlaient d'« un sabo-

(1) Triepel, op. cit., page 849.

(2) Hachenburg, Deutsche Juristen Zeitung, 1926, page 720.

(3) Schreiber. Politisches Jahrbuch, 1926, page 152.

(4) Schmitt. Volksbegehren und Volksentscheid, page 17.

(5) Hempel. Problème der direkten Volksgesetzgebung in deutschen Staatsrechts, page 20 et s.

tage d'un droit fondamental et essentiel du peuple par une interprétation de circonstance » etc... (1).

Devant un succès aussi unanime, le gouvernement n'avait qu'une chose à faire : abandonner son projet. Et c'est bien ce qu'il avait l'intention de faire, mais il avait compté sans les communistes, les social-démocrates et les racistes qui, trop heureux de causer un embarras et si possible des déboires au gouvernement, conjuguèrent leurs efforts pour que la loi d'étranglement vint rapidement à l'ordre du jour du Reichstag. Le gouvernement dut se résoudre à déclarer expressément qu'il retirait son projet de loi ; il le fit par une lettre du 24 juin lue à la séance du 25 par le président du Reichstag (2).

Les partisans de la revalorisation ne voulurent pas s'en tenir à ce premier succès et ils résolurent de parer au danger que présentait pour eux l'absence de recours contre une décision du gouvernement refusant d'admettre leur initiative. Il y avait deux mois en effet que la demande d'admission avait été déposée au ministère de l'Intérieur et le silence du gouvernement ne laissait rien présager de bon au Dr Best, rendu méfiant par la tentative de la loi d'étranglement. Aussi le parti raciste déposa-t-il une proposition de loi modifiant la loi du 9 juillet 1921 sur la Haute Cour de Justice du Reich, et donnant compétence à cette Haute Cour pour examiner le bien-fondé d'un refus opposé par le ministre de l'Intérieur à une demande d'admission d'initiative populaire (3). La proposition Best, Graefe et autres vint le 2 juillet 1926 en discussion devant le Reichstag, qui la renvoya à sa commission de législation d'où elle ne devait plus sortir (4).

(1) Kaisenberg. Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht. Zeitschrift für öff. Recht 1927, tome 6, page 186, se montre favorable au projet gouvernemental.

(2) Sten.-Berichte des Reichstags, 3^e législature, page 7583.

(3) Drucksache des Reichstags, 3^e législature, n° 2476. Proposition Best, Graefe, etc.

(4) Sten. Berichte des Reichstags, 3^e législature, page 7728.

§ 3. LE REFUS D'ADMISSION DE L'INITIATIVE BEST

L'échec de la loi d'étranglement avait mis le Dr Külz, ministre de l'Intérieur du Reich dans une situation assez délicate. En présentant son projet de loi, il avait reconnu au moins implicitement que, sans le secours de ces « éclaircissements », il ne pouvait refuser d'admettre l'initiative populaire ; le projet de loi d'étranglement ayant été retiré, il ne restait plus au gouvernement qu'à admettre l'initiative Best et à faire courir ainsi à l'économie nationale et à la monnaie allemande le risque d'une crise très grave. Le Dr Best avait d'ailleurs écrit dans la « Deutsche Juristen-Zeitung » que le gouvernement n'avait et ne pouvait avoir aucun motif pour refuser d'admettre l'initiative de la ligue des épargnants ; il avait rappelé que, d'après le mot de Shaw, le grand capitalisme n'est jamais aussi puissant que dans une démocratie et que l'initiative populaire était « la soupape de sûreté » laissée aux mains des classes moyennes et des petits épargnants pour réagir contre l'influence du grand capitalisme et pour ne pas lui être livrés sans défense par un parlement et un gouvernement à leur merci (1).

Après de longues hésitations, le Dr Külz décida de refuser d'admettre l'initiative populaire sur le projet de loi du « *Sparrerbund. Dr Best* ». Sa décision, en date du 18 août 1926, avait le texte suivant : « La demande d'admission d'une initiative populaire en faveur d'une loi sur l'amortissement des emprunts publics et la nouvelle évaluation des hypothèques et autres droits réels, présentée par plus de 5.000 électeurs (homme de confiance : Dr Best membre du Reichstag, président de la Cour d'appel de Darmstadt), avec le titre : « *Sparrerbund. Dr Best* », est rejetée (2). L'exposé des motifs cherchait à justifier cette mesure en déclarant que la loi mettait de nouvelles charges très importantes au compte de l'Etat,

(1) Best. Das Volksbegehren zur Aufwertung und Anleiheablösung. Deutsche Juristen Zeitung, 1926, page 991.

(2) Poetzsch Heften, op. cit., page 135.

qu'« elle exerçait par suite une influence directe sur l'ensemble du budget », que même, l'importance des nouvelles obligations mises par la loi à la charge de l'Etat était telle que le budget en serait bouleversé de fond en comble.

Ces motifs, fruits de quatre mois de réflexions ne convainquirent personne. Les partisans de la revolorisation avaient d'ailleurs beau jeu pour reprocher au gouvernement ses changements d'opinion : il trouve d'abord que l'initiative du Dr Best ne peut tomber sous le coup de l'article 73 § 4 sans le secours d'une loi d'exception destinée à éclaircir des « doutes », puis après l'échec de cette loi, il découvre comme par enchantement, et après 4 mois de méditations, toutes sortes d'excellentes raisons pour refuser l'admission sollicitée. La critique fut presque unanime. La « *Frankfurter Zeitung* » qui tenait pourtant de très près à l'entourage du Dr Külz, publia un article intitulé « arguments dangereux » qui déclarait inacceptables les motifs fournis à l'appui du refus d'admission (1). Le Dr Külz publia alors une déclaration où il s'efforçait à nouveau de démontrer que « si, dans la forme, la loi proposée n'avait pas à être incorporée au budget, dans le fond, matériellement, elle modifiait les bases financières du budget » et devait par suite être assimilée à une loi de budget (2).

Ces explications ne désarmèrent pas les adversaires de la décision du 18 août. Dans un article fort remarqué du « *Vorwärts* », M. Katzenstein qui avait été rapporteur de l'article 73 § 4 à l'Assemblée de Weimar, écrivit sous le titre : « une décision inique », que « si la thèse du gouvernement était exacte, aucune question culturelle ou sociale ne pourrait faire l'objet d'une initiative populaire » et il ajoutait : « la constitution de Weimar n'a pas voulu exclure de l'initiative populaire les lois qui « chargent le budget » ; car alors le pouvoir législatif du peuple ne serait qu'un couteau sans lame » (3). La « *Deutsche Juristen Zeitung* », tout en reconnaissant que l'admission de l'initiative Best eut

(1) *Frankfurter Zeitung*, n° 519, 21 août 1926.

(2) Hempel, *op. cit.*, page 10 et s.

(3) *Vorwärts*, 25 août 1926.

été un désastre pour l'économie allemande et que, au point de vue politique, la solution du gouvernement était bien préférable, ajoutait que cette solution avait de quoi surprendre et la qualifiait de « dialectique juridique ». La même revue faisait remarquer que, si on voulait s'en tenir seulement à la « répercussion » plus ou moins directe d'une loi sur le budget, il n'y avait vraiment pas de limites, « la construction d'un canal ou la création d'un bureau de police criminelle exerçant sans aucun doute une influence directe sur le budget et pouvant être par suite soustraite à l'initiative » (1).

Le Dr Hempel écrivait que le meilleur argument contre la décision du gouvernement avait été fourni par le gouvernement lui-même, lorsqu'il avait autorisé l'initiative populaire sur l'expropriation des maisons princières, malgré les répercussions que pouvait avoir cette initiative sur le budget des pays, et lorsqu'il avait présenté sa loi d'étranglement ; « la législation directe du peuple ne serait qu'une farce si le gouvernement avait le droit, lorsqu'il le jugeait souhaitable, de soustraire une loi à l'initiative populaire » (2).

Le gouvernement devait par contre trouver dans le professeur Schmitt (3) et dans M. Kaisenberg (4), de chaleureux défenseurs : tous deux étaient partisans d'une interprétation très extensive de l'article 73 § 4 et M. Kaisenberg déclarait qu'« une loi qui bouleverse le budget dans sa totalité, ne peut être considérée autrement que comme une loi de finances, à moins que l'on ne veuille s'en tenir de façon formaliste à la lettre même de la loi. »

(1) Hachenburg. *Deutsche Juristen Zeitung*, 1926, page 1395. Id. : Glum : *Die Grenzen der Volksgesetzgebung nach Art. 73 der Reichsverfassung*. *Juristische Wochenschrift* 1929, page 1099.

(2) Hempel, *op. cit.*, page 12.

(3) Schmitt. *Volksbegehren und Volksentscheid*.

(4) Kaisenberg, *op. cit.*, *Zeitschrift für öff. Recht*, 1927, tome 6, page 192.

§ 4. L'INITIATIVE DE LA COMMUNAUTÉ DE TRAVAIL DU REICH

L'échec de la tentative du « Sparerbund » et du Dr Best ne devait pas marquer la fin de l'agitation en faveur d'une initiative populaire sur la revalorisation. Le Dr Best ne représentait, en effet, que la tendance dite modérée, tandis que les partisans d'une revalorisation intégrale s'étaient groupés dans « la communauté de travail du Reich des victimes de la revalorisation et des organisations de locataires ». Cette communauté de travail ne réclamait rien moins qu'une revalorisation à 100 % de tous les emprunts hypothécaires, de tous les emprunts publics, des créances de toute nature, sans oublier le paiement d'une rente annuelle et viagère de 1.500 marks à toutes les victimes nécessiteuses de l'inflation. Les détails du « projet de loi pour la reconstitution du bien du peuple » valurent aux dirigeants de ce mouvement une critique très sévère de M. Müsgel (1) qui qualifia le projet de « démagogie sans scrupule », parla d'un « fanatisme aveugle » et, rappelant que le programme de la communauté de travail spécifiait que toutes les mesures proposées ne provoqueraient ni nouveaux impôts, ni élévation de prix mais permettraient seulement de « surmonter la crise », proposa de remplacer les 30 articles du projet de loi par les deux suivants :

Article 1. — Il sera versé à tout Allemand 100.000 marks par les caisses de l'Etat.

Article 2. — Le gouvernement du Reich doit veiller à ce que la monnaie nationale ne soit pas mise en péril par ces paiements. »

Certaines dispositions du projet ne manquaient en effet ni d'originalité ni d'audace. C'est ainsi que tous les biens vendus depuis 1919 devaient faire retour à leurs propriétaires de décembre 1918, même s'ils avaient fait l'objet de plusieurs aliénations. De même, le prix des loyers ne devait

(1) Mügel, op. cit. page 695.

pas dépasser le prix d'avant-guerre et les locataires étaient en droit de surveiller l'emploi fait par les propriétaires du montant de ces loyers, etc...

Le « projet de loi pour la reconstitution du bien du peuple » recueillit les 5.000 signatures requises et la proposition d'admission d'initiative populaire fut présentée le 28 février 1927 au ministre de l'Intérieur du Reich, M. von Keudell (1). Le gouvernement qui n'avait eu aucun scrupule à refuser d'admettre l'initiative populaire sur le projet du Dr Best devait en avoir encore moins à rejeter la demande de la « communauté de travail du Reich », dont l'homme de confiance était « le directeur général F. Höhne ». Plusieurs articles du projet de loi tombaient d'ailleurs sans aucun doute possible sous le coup de l'article 73 § 4 et le ministre de l'Intérieur refusa le 18 mars 1927 d'admettre l'initiative, la loi proposée ayant le caractère de loi d'impôts. L'argumentation de M. von Keudell était la suivante : Les articles 10 et 22 du projet stipulaient que lorsque l'intérêt servi jadis pour les emprunts dépassait 2 1/4 %, le surplus de ce pourcentage ne devait pas être payé aux créanciers mais versé à un « office de transition », qui aurait le droit d'exercer la contrainte administrative pour le recouvrement de sommes qui lui seraient dues. Cet office devait employer ses revenus de la façon suivante : 6 % pour des constructions d'habitation, 10 % pour le service des intérêts et l'amortissement des dettes du Reich, 14 % pour les créanciers dans le besoin, 14 % pour les grands blessés de guerre, etc... Par suite, le paiement d'intérêts fait par les débiteurs à l'office ne serait qu'une sorte d'impôt « puisqu'il serait fait à un établissement de droit public, pourvu de la contrainte administrative, pour des buts publics. »

Cette argumentation du ministre de l'Intérieur ne semble pas pouvoir être discutée ; elle a d'ailleurs été approuvée

(1) Denkschrift der Reichsarbeitsgemeinschaft der Aufwertungsgeschädigten- und Mieterorganisationen, zu dem am. 28. Februar 1927 dem Herrn Reichsminister des Innern überreichten Antrag auf Zulassung des Gesetzentwurfes zur Wiederherstellung des Volksvermögens zum Volksbegehren. Berlin W 57, Winterfeldstrasse, 516.

à l'unanimité par la commission de législation du Reichstag (1).

Tous ces débats sur l'initiative populaire en matière de revalorisation firent apparaître combien il était désirable de préciser le contenu de l'article 73 § 4 de la constitution du Reich. Une proposition de loi avait été déposée à cet effet par la fraction raciste du Reichstag le 28 juin 1926 (2) ; aux termes de la proposition, seules la loi de budget, les lois d'impôts et de traitements étaient soustraites à l'initiative populaire ; par contre, et cela était dit expressément, les lois traitant de questions financières et n'agissant qu'indirectement sur le budget pouvaient faire l'objet d'initiatives populaires. Cette proposition n'a pas abouti et le ministre de l'Intérieur reste toujours libre, sans qu'aucun recours puisse être formé contre sa décision, de donner à l'article 73 § 4 l'interprétation qui lui semble la plus opportune.

(1) Berichte des 13. Ausschusses du Reichstag, mai 1927, page 32.

(2) Drucksache des Reichstags, troisième législature, n° 2476.

CHAPITRE III

LE CROISEUR CUIRASSE A

SECTION 1. LE VOTE DU BUDGET DE LA REICHSWEHR POUR 1928

Le budget présenté par le gouvernement du chancelier Marx pour l'année 1928 prévoyait une première tranche de crédits de 9 millions de marks pour la mise en chantier d'un navire de guerre de 10.000 tonnes, le croiseur cuirassé A. L'Allemagne ne possédait alors aucun navire de cette catégorie par suite des livraisons qu'elle avait effectuées aux anciennes puissances alliées et par suite de l'anéantissement de la flotte allemande à Scapa-Flow. Au cours de la discussion du budget de la Reichswehr au Reichsrat, le gouvernement prussien fit proposer par ses représentants, la suppression du crédit. Le gouvernement prussien de M. Braun s'appuyait en effet sur les partis de Weimar : centre, démocrates, social-démocrates, tandis que le chancelier Marx gouvernait avec l'appui du centre et des partis de droite et d'extrême droite.

La proposition du gouvernement prussien fut vivement combattue au Reichsrat par le ministre de la Reichswehr, le Dr Gessler, qui s'efforça de justifier la construction du croiseur et d'en établir la nécessité, en s'appuyant sur deux catégories d'arguments : l'argument sécurité et l'argument chômage. Il insista sur les grands services qu'éventuellement le croiseur pourrait rendre dans la protection des côtes de la Baltique et sur l'urgence qu'il y avait à donner

du travail aux arsenaux de Kiel et de Wilhelmshaven, si l'on voulait éviter la fermeture des chantiers, le licenciement du personnel et une augmentation du nombre des chômeurs. Son argumentation ne suffit pas cependant à convaincre la majorité du Reichsrat qui, par 36 voix contre 32, adopta la proposition du gouvernement prussien. La majorité était formée par les 13 voix du gouvernement prussien, les voix des provinces prussiennes de Haute Silésie, Saxe, Hanovre, Westphalie, Hesse, Nassau, de la province du Rhin et de la plupart des petits pays allemands. La Bavière, la Saxe, le Wurtemberg et la Thuringe avaient voté contre la proposition (1).

La cause du cuirassé fut défendue devant le Reichstag par le nouveau ministre de la Reichswehr, le général Groener, le docteur Gessler ayant dû démissionner le 19 janvier 1928. A la séance du 14 mars, le général Groener fit un discours fort habile, et propre à concilier à la « Reichswehr républicaine » les sympathies des groupes de gauche de l'assemblée. Après avoir reconnu la suprématie des pouvoirs constitués sur les autorités militaires, après s'être défendu du reproche que lui avait adressé M. Braun, de faire passer le point de vue militaire avant le point de vue politique, le ministre insista sur le fait que la construction du croiseur cuirassé A n'avait pas été décidée par le seul ministre de la Reichswehr mais par le gouvernement du Reich unanime. Le rôle que jouera le nouveau croiseur ne sera nullement offensif : il aura pour mission, en cas de crise, d'assurer le respect de la neutralité allemande, d'empêcher des violations de frontières, « un fait accompli » (2) jusqu'à ce que les grandes puissances et les conférences internationales aient pu intervenir. Partisan d'un « pacifisme sain et raisonnable », le ministre répudie tout pacifisme qui prendrait sa source dans une mentalité d'esclave (3).

La fraction social-démocrate ne voulut pas se contenter

(1) Billinger. « Der Streit um das Panzerschiff A und die Reichsverfassung ». Archiv des öffentl. Rechts, 1929, tome 16, page 416.

(2) En français dans le texte.

(3) Sten. Berichte des Reichstags, 3^e Régislature, page 13377.

de cette assurance et déposa une proposition réduisant de 50 millions de marks les crédits demandés pour le ministère de la Reichswehr. Cette réduction de crédits visait spécialement le croiseur, qualifié par l'orateur social-démocrate **Künstler** de « coûteux et inutile » (1). Le comte von der Schulenburg, national allemand, M. Brüninghaus, populiste, M. Essing, centre catholique, vinrent apporter l'appui de leur parti à la construction du croiseur. L'orateur démocrate Haas et le populiste bavarois Loibe, tout en s'inquiétant des convictions politiques de la Reichswehr, déclarèrent qu'ils voteraient les crédits demandés et, à la séance du 15 mars 1928, la proposition social-démocrate fut repoussée contre les voix socialistes et communistes (2).

Le budget de la marine revint le 27 mars, en troisième lecture, devant le Reichstag. La fraction social-démocrate déposa à nouveau une proposition de réduction de 50 millions pour les crédits du ministère de la Reichswehr, la construction de tous les navires autorisés par le traité de Versailles étant un « luxe inutile et dangereux » (3). Les partis de droite et du centre combattirent la proposition social-démocrate mais l'orateur démocrate, von Richthofen, vint déclarer que son parti avait changé d'opinion depuis le 15 mars et qu'il voterait contre les crédits demandés, la construction du cuirassé ne « pouvant être admise que si des nécessités militaires pressantes ou des événements politiques la rendaient nécessaire » (4). Les crédits furent cependant votés et l'ensemble du budget adopté le 30 mars par 200 voix contre 170. Le lendemain, le maréchal von Hindenburg prononçait la dissolution du Reichstag.

Le même jour, le Reichsrat acceptait, à la demande du général Groener de renoncer à son opposition à la construction du croiseur, mais, en même temps, il votait la résolution suivante, proposée par le gouvernement prussien et acceptée par le ministre de la Reichswehr : « le gouvernement

(1) Sten. Berichte des Reichstags, 3^e législature, page 13433.

(2) — — — — — 13437.

(3) — — — — — 13782.

(4) — — — — — 13824.

« du Reich est prié de ne pas entreprendre les travaux de
« construction du croiseur cuirassé — à l'exception des
« plans — avant le 1^{er} septembre 1928 ; il est invité tout
« spécialement à ne pas conclure de marchés ou d'accords
« pour la construction, afin d'éviter qu'une compression
« des dépenses rendue nécessaire, n'oblige à interrompre la
« construction ou à diminuer les crédits affectés à d'autres
« chapitres importants du budget de la marine » (1).

§ 2. LA DÉCISION DU GOUVERNEMENT MÜLLER ET L'INITIATIVE COMMUNISTE

La question du croiseur joua un rôle de tout premier plan dans la campagne électorale nécessitée par la dissolution du Reichstag et les élections aux Landtags de Prusse, de Bavière et de Wurtemberg. Le parti communiste et le parti social-démocrate se faisaient un tremplin de leur opposition à la construction du croiseur, et cette opposition fut assurément un des principaux facteurs de leur succès. Car les élections du 20 mai 1928 furent une grande victoire des partis d'extrême gauche et un désastre pour le parti national allemand, le plus chaleureux partisan du croiseur. Les social-démocrates gagnaient 23 sièges et obtenaient 153 mandats tandis que les communistes en recevaient 54 ; le parti national allemand, au contraire, perdait 30 sièges et n'avait que 73 élus. Le gouvernement fortement orienté à droite du chancelier Marx se retira et fut remplacé par un cabinet de grande coalition, allant du parti populiste au parti social-démocrate et présidé par le social-démocrate Hermann Müller. Les portefeuilles de l'Intérieur, des Finances et du Travail étaient détenus par MM. Severing, Hilferding et Wissel, membres du parti social-démocrate. Le général Groener restait cependant ministre de la Reichswehr et

(1) Sten. Berichte des Reichstags, 3^e législature, 15 juillet 1928, page 92, et 15 novembre 1928, page 340.

li y avait là « une incontestable contradiction » (1) car il était bien évident que le général Grøener n'abandonnerait pas l'exécution du programme naval qu'il avait si chaleureusement défendu au Reichstag et au Reichsrat. La déclaration ministérielle, lue le 3 juillet par le chancelier Müller, ne traitait pas directement de la question du cuirassé. Le chancelier se bornait à constater que le désarmement de l'Allemagne était poussé jusqu'à ses plus extrêmes limites, et à garantir à la force armée « dans le cadre des traités » existants et dans la mesure où la situation financière le « permettrait, tous les moyens qui lui sont nécessaires pour « l'accomplissement de ses devoirs » (2). Ce manque de précisions ne satisfaisait ni l'extrême droite, ni l'extrême gauche et, sur une question du comte Westarp et d'un député communiste, le chancelier Müller fut amené à déclarer « que la décision concernant la construction du croiseur » appartenait au gouvernement du Reich et que le ministre « de la Reichswehr examinerait la question avec le ministre « des Finances (hilarité sur les bancs communistes). Oui, « bien entendu, le gouvernement du Reich doit tenir compte « des conventions passées avec les organes du pouvoir législatif » (3). Le point de vue soutenu par le chancelier était donc le suivant : le gouvernement s'estimait lié, d'une part par la loi de budget qui prévoyait la construction d'un croiseur, loi dont il devait assurer l'exécution, d'autre part, par la promesse d'examiner les possibilités financières, faite au Reichsrat par le général Grøener. Les communistes trouvèrent que l'attitude du gouvernement manquait de clarté et de précision et déposèrent une proposition interdisant au gouvernement d'entreprendre la construction du croiseur et affectant le montant des crédits votés à des repas scolaires pour les enfants des écoles communales (4). La proposition fut renvoyée à la commission du budget.

Le 10 août 1928, la session du Reichstag étant close, le

(1) Bilfinger, op. cit., page 418.

(2) Sten. Berichte des Reichstags, 3^e législature, 3 juillet 1928, p. 80.

(3) Sten.-Berichte des Reichstags, 3^e législature, 5 juillet 1928, p. 92.

(4) Drucksache des Reichstags, 3^e législature, n° 53.

cabinet Müller entreprit l'examen souhaité par le Reichsrat. Le résultat de cet examen fut aussi satisfaisant que pouvait le désirer le général Grøner, et le gouvernement du Reich estima que l'état des finances permettait d'entreprendre la construction, qui fut immédiatement ordonnée.

Cette décision provoqua une tempête de protestations de la part du parti communiste et de nombreuses sections du parti social-démocrate. La « *Rote Fahne* » publia de violents articles contre le cabinet Müller et contre la social-démocratie ; dès le 14 août, une demande d'interpellation communiste était déposée au Reichstag. La presse de droite, tout en se félicitant de la décision prise par le cabinet Müller ne lui ménageait pas ses sarcasmes. « C'est une ironie du destin, écrit le « *Lokal Anzeiger* » (1), que ce soit précisément un cabinet de gauche qui autorise la construction du croiseur cuirassé A ». La « *Deutsche Tageszeitung* » (2), parle d'« une palinodie à 100 % des ministres socialistes », et la populiste « *Deutsche Allgemeine Zeitung* » (3) complimente les mêmes ministres pour « le courage civique » dont ils ont fait preuve. La presse démocrate, qui n'a pas les mêmes raisons de se réjouir, accable de reproches Hermann Müller et les autres ministres social-démocrates. Von Gerlach (4) déplore « le discrédit irrémédiable qui va tomber sur la majorité socialiste et démocrate du cabinet » et il ajoute : « le croiseur a torpillé la social-démocratie ». Le « *Berliner Tageblatt* » n'est pas plus indulgent : « le gros de l'opinion, écrit-il, ne comprendra jamais qu'à un moment comme le moment actuel, où on manque de ressources pour des œuvres culturelles et sociales urgentes, on soit obligé de construire un cuirassé qui, en cas d'événements graves, serait dépourvu de toute valeur militaire ». (5).

Le parti social-démocrate se trouvait placé par suite de l'attitude de ses représentants au gouvernement dans une situation singulièrement embarrassante. Nationalistes et

(1) Lokal Anzeiger, 11 août 1928.

(2) Deutsche Tageszeitung, 19 août 1928.

(1) Deutsche Allgemeine Zeitung, 19 août 1928.

(4) Die Welt am Montag, 13 août 1928.

(5) Berliner Tageblatt, 14 août 1928.

communistes, rappelant toute l'agitation menée pendant la campagne électorale par la social-démocratie autour de la construction du croiseur, l'accusaient de trahison et reprochaient aux ministres socialistes « d'avoir violé leur parole par appétit du pouvoir » (1). L'impression dans les milieux ouvriers était déplorable. La commission centrale du parti se réunit le 15 et le 16 août et décida de convoquer pour le 18 la fraction du Reichstag. La séance du 18 où étaient réunis le comité central du parti et la fraction du Reichstag, se tint sous la présidence de Crispien et donna lieu à de très vifs débats. L'ordre du jour suivant fut voté à la majorité des 4/5. La commission et la fraction « regrettent que les « ministres social-démocrates aient voté pour la décision du « cabinet sans prendre au préalable l'avis de la fraction et « de la commission du parti. La fraction et la commission « tiennent l'étroit accord entre elles et leurs camarades « appartenant au gouvernement pour une nécessité absolue, « sur toutes les questions politiques ». Mais ce blâme ne devait pas entraîner de sanctions car les organes du parti, tenant la participation des social-démocrates au gouvernement pour « extraordinairement importante pour l'intérêt « général de la collectivité des travailleurs, ne voient pas la « nécessité de demander à leurs camarades de se retirer du « gouvernement à la suite de la décision du cabinet concernant l'exécution d'une loi votée par l'ancien Reichstag », « et cela malgré l'opinion absolument opposée » (2) que fraction et commission gardent sur cette construction.

Le gouvernement avait, de son côté, publié un communiqué officiel qui ne manquait pas de saveur. Ce communiqué s'exprimait en ces termes : « La position de principe « prise par les ministres social-démocrates vis-à-vis de la « construction de ce navire de guerre ne s'est modifiée en « rien. Mais ils ne pouvaient faire autrement que de tenir « compte du fait que la loi de budget de 1928, qui prévoit « cette construction, est en vigueur. Agir autrement eut été « porter atteinte à cette loi. Dans ces conditions, le cabinet

(1) Lokal Anzeiger, 19 août 1928.

(2) Deutscher Geschichte Kalender, 1928, page 300.

« du Reich était obligé d'accepter l'héritage du précédent Reichstag et de sa majorité bourgeoise, et d'exécuter les décisions du corps législatif ».

Le parti communiste était bien résolu à ne pas laisser échapper une telle occasion et, voyant l'embarras de la social-démocratie, il décida d'y ajouter encore en proposant une initiative populaire qui aurait pour but d'interdire la construction de croiseurs et de cuirassés. Dès le 17 août la « *Rote Fahne* » annonçait une initiative populaire et, le 5 septembre, la demande d'admission était adressée au ministre de l'Intérieur du Reich. Cette initiative était fort désagréable à la social-démocratie, dont le comité central se réunit aussitôt pour flétrir la tentative communiste et renouveler de façon la plus expresse, l'hostilité du parti social-démocrate pour la construction du croiseur... (1).

Par ordonnance du 17 septembre 1928 (2), le ministre de l'Intérieur admettait l'initiative populaire ; la période d'inscription devait commencer le 3 octobre pour se terminer le 16 octobre. Le texte du projet de loi soumis au peuple était le suivant :

INTERDICTION DES CUIRASSÉS

« Projet de loi sur l'interdiction de la construction des cuirassés et croiseurs ».

« Le Reichstag a voté sur initiative populaire la loi suivante, publiée avec l'assentiment du Reichsrat :

« Article unique. — La construction de croiseurs et cuirassés de tout modèle est interdite. »

Les électeurs montrèrent peu d'empressement, dans les premiers jours du délai d'inscription, à donner leur signature pour le projet. Le parti communiste résolut alors d'avoir recours aux grands moyens, et pour donner à son initiative populaire l'intérêt que les articles de la « *Rote Fahne* », les tracts et les affiches n'avaient pu lui gagner, il

(1) Frankfurter Zeitung, 12 septembre 1928.

(2) Reichsanzeiger, n° 217, du 17 septembre 1928.

employa une publicité d'un nouveau genre. Le 6 octobre, le député social-démocrate Schwartz fut « enlevé » pendant qu'il faisait, à un poste officiel de radiophonie, une conférence sur la Société des Nations. Il fut remplacé par le député communiste Schulze qui prononça un violent réquisitoire contre le croiseur A et la social-démocratie, à la grande surprise de ses auditeurs qui se demandaient ce que l'Assemblée de Genève avait à faire avec la construction d'un croiseur allemand. Une telle surprise avait d'ailleurs été épargnée au fonctionnaire chargé de la surveillance, car ce personnage ne s'était aperçu ni de l'enlèvement ni de la substitution et, lorsque l'orateur communiste eut terminé sa harangue, il voulut lui remettre la somme destinée au député social-démocrate pour sa conférence sur la Société des Nations.

L'affaire fit grand bruit et occupa pendant plusieurs jours la presse berlinoise. La « *Rote Fahne* » du 7 octobre se félicitait « d'avoir rompu la conspiration du silence bourgeois et démocrate » et « d'avoir mis, une fois au moins, la T.S.F. au service du mouvement ouvrier ». La presse de droite fit des gorges chaudes de l'aventure tandis que la social-démocratie, qui jouait vraiment de malheur avec la construction du croiseur, qualifiait l'enlèvement de son orateur d'« acte de banditisme » et le député communiste d'« aigrefin ». Le fonctionnaire fut révoqué, les communistes eurent les rieurs de leur côté mais les signatures n'affluèrent pas davantage sur les listes de l'initiative populaire qui semblait vouée à un échec certain.

Le nombre des électeurs étant de 41.340.697 (1) il eut fallu que plus de 4 millions d'entre eux appuient l'initiative populaire pour qu'elle soit prise en considération. Or, le projet communiste ne recueillit que 1.216.501 signatures (2), soit 2,94 % de la totalité des électeurs. C'était là un fiasco lamentable pour le parti communiste, qui aux élections du 20 mai de la même année avait recueilli plus de

(1) Reichsanzeiger, n° 282, du 3 septembre 1928 ; chiffre des élections au Reichstag du 20 mai 1928.

(2) Hartwig, op. cit., page 117.

3 millions de voix. Berlin avec 16 % de signatures donnait un résultat honorable pour les auteurs du projet de loi, mais les circonscriptions de l'Allemagne du Sud leur infligeaient de cuisantes défaites ; c'est ainsi qu'en Basse Bavière la participation avait été de 0,36 %. La « *Rote Fahne* » (1) ne chercha pas à diminuer l'étendue de sa défaite, mais elle se consola en pensant que son but principal : créer des ennuis à son concurrent social-démocrate avait été atteint et dans une mesure qu'elle estimait fort satisfaisante.

Après « l'intermède » (2) de l'initiative populaire, le parti social-démocrate allait rentrer en scène et allait manifester une fiévreuse activité pour montrer combien il était hostile à la construction du croiseur... Le 1^{er} novembre, le « *Vorwärts* » annonçait que le comité exécutif du parti avait décidé de demander au Reichstag la suspension de la construction et, lorsque le Reichstag se réunit le 12 novembre, il n'était bruit dans la presse que de la grande bataille qui allait se livrer autour du croiseur cuirassé A. Presque tous les partis avaient mandaté des orateurs pour interpellier le gouvernement : les social-démocrates voulaient obtenir la suspension de la construction, les communistes, la publication du mémoire du général Gröner, concernant le rôle et l'utilité du croiseur, mémoire qui devait être éloquent puisqu'il avait entraîné la conviction unanime (3) des membres du cabinet ; les démocrates demandaient au gouvernement de présenter un programme de constructions navales et les nationaux allemands réclamaient la construction de tous les navires de guerre que pouvait posséder l'Allemagne en vertu du traité de Versailles. Plusieurs conseils des ministres furent convoqués pour déterminer l'attitude que devraient prendre les membres du gouvernement appartenant à des partis hostiles à la construction du croiseur, lors du vote sur la motion social-démocrate. Le jour où les débats allaient s'ouvrir devant le Reichstag, le 15 novembre 1928, un dernier conseil des ministres décida que les mem-

(1) *Rote Fahne*, 25 octobre 1928.

(2) Billfinger, op. cit., page 420.

(3) Billfinger, op. cit., page 420.

bres du gouvernement pourraient voter dans le sens qui conviendrait le mieux à leurs convictions politiques.

Les débats du 15 novembre donnèrent une fois de plus aux représentants des partis l'occasion de manifester leurs sentiments à l'égard du croiseur. L'ancien chancelier Wirth reprocha vivement au gouvernement ses « agissements » et déclara au nom du centre que ses amis politiques n'hésiteraient pas à renverser le gouvernement si sa ligne de conduite ne devait pas être modifiée. Pour cette fois, le centre était disposé à voter encore pour le cabinet. Les démocrates ayant adopté une attitude semblable, la motion d'interruption des travaux de construction fut repoussée par 257 voix contre 202 et 8 abstentions. Seuls, les députés social-démocrates et communistes avaient voté pour la proposition d'interruption ; les ministres social-démocrates et le chancelier avaient voté avec leur fraction, donc contre la construction du cuirassé qu'ils avaient ordonnée trois mois plus tôt.

Le vote de la deuxième tranche de crédits, en 1929, donna lieu à des débats analogues, mais les ministres social-démocrates votèrent contre leur parti, pour les crédits. Enfin, lors du vote de la quatrième et dernière tranche, le 21 mars 1931, le parti social-démocrate s'abstint et, pour empêcher la chute du cabinet Brüning, qui avait succédé un an plus tôt au cabinet Müller, permit le vote de la première tranche de crédits pour la construction du croiseur cuirassé B.

Le croiseur cuirassé A, devenu le « Deutschland », fut lancé à Kiel le 19 mai 1931 en présence du Président du Reich et des principaux ministres du cabinet du Reich.

§ 3. LE GOUVERNEMENT AURAIT-IL DU ADMETTRE L'INITIATIVE COMMUNISTE ?

L'initiative populaire sur la construction des croiseurs n'a pas ému l'opinion publique comme celle sur l'expropriation des princes ou comme les tentatives des ligues qui faisaient campagne en faveur de la revalorisation. Aussi s'en faut-il de beaucoup que la littérature juridique et les com-

mentaires sur cette initiative atteignent en importance et en volume ceux qu'avaient provoqués les initiatives précédentes.

Plusieurs auteurs ont prétendu cependant que le gouvernement n'aurait pas dû admettre l'initiative, le projet de loi présenté ne correspondant pas aux exigences de l'article 73 de la constitution. M. Bilfinger (1) reproche tout d'abord à la loi sur l'interdiction de la construction des croiseurs de ne pas être une loi détaillée comme l'exige la constitution. Le projet de loi communiste contient seulement une interdiction faite au pouvoir exécutif de prendre des mesures, qui font d'ailleurs partie de ses prérogatives et de ses attributions. Il y a là une violation du principe de la séparation des pouvoirs et un empiètement du législateur dans le domaine de l'exécutif. Des mesures d'exécution comme la défense de construire des croiseurs ne peuvent, d'après M. Bilfinger, faire l'objet d'une loi, car « un peuple de plusieurs millions d'habitants n'est pas capable de prendre des mesures qui sont réservées au gouvernement, il ne peut ni agir, ni diriger, ni porter aucune responsabilité. Si le peuple prenait des mesures d'exécution, le gouvernement — dans cette mesure — ne serait plus responsable, mais le peuple serait lui aussi irresponsable car incapable de porter une responsabilité. » M. Bilfinger ajoutait que la loi sur l'interdiction de la construction des croiseurs tombait sous le coup de l'article 73 § 4 de la constitution, comme loi de budget, car elle n'avait pas d'autre but que de supprimer une partie des crédits affectés au budget du ministère de la Reichswehr pour 1928.

Le professeur Finger partageait le point de vue de M. Bilfinger, en ce sens qu'il déclarait que la loi n'était pas une loi détaillée et n'aurait pas dû faire l'objet d'une initiative populaire (1). Il n'y voyait qu'un « monologue », une déclaration sans valeur et sans effets, quelque chose comme les articles de la constitution affirmant que « l'art, la science

(1) Bilfinger, op. cit., page 434.

(2) Finger. Das Volksbegehren. « Panzerkreuzer Verbot ». Deutsche Juristen Zeitung, 1928, page 1369.

et leur enseignement sont libres ». M. Finger disait même que le texte de l'initiative populaire ne pouvant faire l'objet d'une loi, sa ratification éventuelle par le referendum n'aurait aucune signification et ne lierait en rien le gouvernement.

L'opinion soutenue par MM. Bilfinger et Finger ne pouvait avoir aucune importance pratique, la décision du ministère de l'Intérieur du Reich étant irrévocable et sans appel. Il ne semble pas d'ailleurs que l'on puisse admettre leurs théories : faire tomber le texte de l'initiative communiste sous le coup de l'article 73 § 4, c'est assurément donner à cet article une interprétation beaucoup trop extensive et il paraît vraiment bien difficile de qualifier de loi de budget une loi interdisant la construction de navires de guerre. De même, la loi était assez formelle dans son interdiction pour qu'on ne puisse pas lui adresser le reproche de ne pas être assez détaillée, les lois de cadre n'étant pas exclues de l'initiative (1). Enfin, dès lors que le Reichstag peut interdire au gouvernement de construire des cuirassés, en refusant de voter des crédits demandés, il n'y a aucune raison de priver de ce droit l'autre facteur du pouvoir législatif, le peuple souverain.

Une autre question d'un intérêt pratique beaucoup plus considérable, fut soulevée par un article du député communiste Priech, paru dans la « *Rote Fahne* » sous le titre : « Manœuvre de confusion de la social-démocratie, la participation de plus de 20 millions et demi d'électeurs est-elle nécessaire à l'initiative populaire contre la construction du croiseur ? » Le député communiste estimait que le projet de loi ne visait en rien l'abrogation d'une « décision » du Reichstag, aucune loi n'étant intervenue dans cette affaire, et que par conséquent l'initiative populaire n'était pas soumise aux conditions de l'article 75 de la constitution. La simple majorité des suffrages exprimés suffisait pour assurer le succès de la loi ; la question de la participation n'avait pas à être prise en considération.

(1) Kaisenberg, op. cit., Zeitschrift für öff. Recht, tome VI, page 169 et s.

Le ministre de l'Intérieur publia un communiqué destiné à réfuter les arguments du député Prieck (1). Après avoir rappelé les conditions dans lesquelles l'article 75 avait été voté par l'assemblée de Weimar, le communiqué cherchait à définir ce qu'il fallait entendre par « décision » du Reichstag. Fallait-il réserver ce terme et, par suite, les exigences de l'article 75 aux lois votées par le Reichstag et que l'initiative populaire tendrait à modifier ou abroger ? Fallait-il, au contraire, soumettre aux conditions de l'article 75 toute décision votée par le Reichstag, incorporée ou non dans une loi, et tout particulièrement le vote par lequel le Reichstag avait rejeté un projet de loi d'initiative populaire qui lui était soumis ? Le communiqué du gouvernement du Reich adoptait, avec raison, la dernière solution. Le vote du Reichstag sur le projet qui lui est présenté est en effet d'une importance capitale et on ne peut le considérer comme une simple formalité, un épisode sans portée de la procédure compliquée du referendum. De ce vote dépend la suite à donner à l'initiative populaire. Le Reichstag accepte-t-il le projet sans modification, le projet devient loi et il n'y a pas lieu à referendum. Modifie-t-il au contraire ce projet, le texte de l'initiative sera soumis au peuple et, à côté de lui, le texte de la loi votée par le Reichstag, celle-ci bénéficiant du grand avantage d'être considérée comme ratifiée lorsque la majorité des électeurs n'a pas pris part au vote. Le Reichstag refuse-t-il de prendre en considération le texte qui lui est soumis et le rejette-t-il purement et simplement, le projet d'initiative populaire est alors soumis au peuple. Ce vote du Reichstag, condition préalable et indispensable à tout referendum sur initiative populaire, revêt une telle importance qu'il semble impossible de ne pas le ranger parmi les décisions dont parle l'article 75 (1).

Le gouvernement du Reich s'appuyait enfin sur la décision du Tribunal de vérification des élections du 17 octobre 1927, par laquelle le Tribunal avait déclaré que la loi

(1) cf. Poetzsch Heffter, op. cit., *Jahrbuch des öff. Rechts* 1929, page 137.

d'expropriation des princes n'avait pas été votée, « la majorité des électeurs n'ayant pas pris part au vote ». Le Tribunal n'avait pas cherché la cause de l'échec de la loi dans les conditions exigées par le caractère de loi modifiant la constitution qu'on avait attribué à cette loi, mais seulement dans le fait que la loi avait à abroger la décision du 5 mai 1926, par laquelle le Reichstag avait rejeté le projet d'initiative populaire, et qu'elle était par suite soumise aux exigences de l'article 75.

L'argumentation du gouvernement du Reich et la jurisprudence du Tribunal de vérification des élections correspondent sans aucun doute à la volonté du législateur de Weimar, toujours désireux, lorsqu'il s'agit de referendum, de reprendre d'une main ce qu'il donne de l'autre. La conséquence de cette situation a d'ailleurs été très bien mise en lumière par M. Bilfinger lorsqu'il écrit : « l'opinion que l'initiative populaire, signifiant l'introduction de la pure démocratie, était un correctif à la domination unilatérale du Parlement, s'est révélée dans le cas présent comme une illusion donnant à réfléchir. L'initiative populaire n'a joué jusqu'ici dans la pratique politique que comme moyen de discorde » (1).

(1) Bilfinger, *op. cit.*, pages 436 et 443.

CHAPITRE IV

LE PLAN YOUNG ET LA LOI DE LIBERATION.

Les initiatives populaires sur l'expropriation des maisons princières et la construction de croiseurs cuirassés avaient été introduites par les partis d'extrême gauche, l'initiative du D^r Best aurait été, si elle avait été admise, soutenue par les mécontents de tous les partis ; la ratification du plan Young et des accords de La Haye allait donner aux partis d'extrême droite l'occasion de provoquer un referendum qui dépassait en exagération et en violence tout ce que l'on avait pu voir jusque là et qui, par là même, était voué au plus certain des échecs.

§ 1. - LE PLAN YOUNG ET L'OPINION ALLEMANDE.

Le plan des experts du 9 avril 1924 avait été accepté par le gouvernement du chancelier Marx le 9 août 1924 (accords de Londres) et soumis pour ratification au Reichstag à la fin du même mois. Le Reichstag qui avait à discuter le plan Dawes avait été élu le 4 mai 1924 et comprenait une centaine de députés nationaux allemands et une trentaine de racistes. Les nationaux allemands dont l'un des chefs, Hergt, avait dit du plan qu'il « abaissait le peuple allemand

au rang d'une race nègre africaine » (1) firent en sorte de manifester leur opposition au plan Dawes tout en assurant son vote. C'est ainsi, par exemple, que dans le vote sur la nouvelle organisation de la Reichsbahn, 54 députés nationaux allemands se prononcèrent contre la loi tandis que 48 autres lui donnaient leur appui. Dès que la loi ratifiant le plan Dawes eut été votée, la fraction communiste du Reichstag déposa une demande d'ajournement de la publication (article 72 de la constitution), pour permettre au vingtième des électeurs de provoquer un referendum. Mais la proposition d'ajournement ne recueillit que 74 suffrages, 274 se prononçant contre elle, les nationaux allemands s'étant abstenus au nombre de 84. La demande présentée par les communistes n'ayant pas réuni le tiers des voix ne pouvait être prise en considération.

Le plan Dawes ne fixait pas le montant total des réparations dues par l'Allemagne ; celle-ci trouvait d'autre part que le paiement annuel de deux milliards cinq cents millions de marks-or qu'elle devait effectuer en vertu de ce plan grevait trop lourdement son budget. Les nations créancières n'étaient pas moins désireuses que l'Allemagne d'aboutir à un règlement définitif de la question des réparations et d'établir un règlement faisant ressortir de façon précise les droits et obligations de chaque nation, et faisant disparaître toutes les causes d'incertitude que le plan de 1924 avait laissé subsister, en raison même de l'époque où il avait été signé. Aussi les délégués de l'Allemagne et des nations alliées, réunis à Genève le 16 septembre 1928, se mettaient-ils d'accord sur les points suivants :

1° Ouverture d'une négociation officielle relative à la demande du chancelier du Reich au sujet de l'évacuation anticipée de la Rhénanie.

2° Nécessité d'un règlement complet et définitif du problème des réparations et de la constitution, pour atteindre ce but, d'une commission d'experts financiers désignés par les six gouvernements.

La commission des experts se réunit à Paris le 9 février

(1) Sten. Berichte des Reichstags, 2^e législature, page 775.

1929 sous la présidence du premier expert américain, M. Owen Young. L'Allemagne était représentée dans le comité par le Dr Hjalmar Schacht, président de la Reichsbank, et le Dr Vögler dont les suppléants étaient les Docteurs Melchior et Kastl. Les négociations furent longues et laborieuses, le Dr Schacht voulant faire fixer à 27 milliards de marks-or la dette totale de l'Allemagne, alors que les puissances créancières réclamaient 40 milliards. L'accord put cependant se réaliser et le 7 juin les experts signaient leur « rapport sur un règlement complet et définitif du problème des réparations », rapport qui devait prendre le nom de plan Young.

La dette totale de l'Allemagne était fixée à 38 milliards 17 millions de marks-or et le montant des annuités qu'elle devait payer était réduit à une moyenne de 2 milliards 50 millions, le montant des dix premières annuités devant être inférieur à deux milliards. Chaque annuité était divisée en deux parties : l'une, dite « inconditionnelle », devait être payée par le Reich quelle que soit sa situation financière et était garantie par la Reichsbank ; l'autre, conditionnelle, pouvait bénéficier d'un certain moratoire. Le montant de l'annuité inconditionnelle était de 360 millions de marks-or et les alliés pourraient mobiliser cette somme par l'intermédiaire de la banque des règlements internationaux, sous des formes commerciales. L'Allemagne obtenait la suppression de l'indice de prospérité prévu par le plan Dawes et voyait disparaître toutes les commissions de contrôle et toutes les charges imposées jusqu'alors à l'industrie allemande. Le plan Young supprimait le système des revenus gagés et ne laissait subsister qu'une hypothèque privilégiée sur la Reichsbahn.

Cet accord avait été signé par le Dr Schacht mais non par le second délégué allemand, le Dr Voegler. M. Voegler, homme de confiance de la grande industrie rhénane, avait estimé qu'il ne pouvait approuver un plan « aussi défavorable » pour son pays et avait donné sa démission le 22 mai. Il n'en fallait pas plus pour que la presse d'extrême droite ne redouble ses attaques contre la politique extérieure suivie par le Dr Stresemann et le chancelier Müller. La presse nationale socialiste et la presse Hugenberg entreprirent une

campagne des plus violentes contre le nouveau plan qui consacrait « la mise en esclavage du peuple allemand ». Le comité directeur du parti national allemand, présidé par le Dr Hugenberg, publiait le 15 juin, huit jours après la signature du plan des experts, un long manifeste rendant le nouveau plan responsable de tous les malheurs qui pourraient fondre sur l'Allemagne dans un avenir plus ou moins rapproché. Les principales catastrophes envisagées étaient les suivantes : ruine de l'économie du pays, en particulier de l'agriculture, chute du mark, perte de l'autonomie politique et économique, impossibilité d'améliorer le niveau de vie des masses populaires, abandon de la jeunesse allemande à la misère. Bref, le plan qui prolongeait d'une génération l'obligation de payer « tribut », dépassait le « diktat » de Versailles et le plan Dawes et sacrifiait l'avenir de l'Allemagne pour quelques allègements insignifiants et provisoires. Un exemple suffira à montrer dans quel esprit de précision ce manifeste avait été rédigé. Il y était dit que « si les Etats-Unis accordaient des remises de dettes (aux alliés) ces réductions ne profiteraient qu'en très petite partie à l'Allemagne ». Or cette « très petite partie » avait été fixée aux deux tiers pour les 37 premières années, à la totalité pour les 22 dernières.

Le « *Lokal Anzeiger* » (1) avait déclaré qu'il faudrait combattre le plan Young « pour la liberté du peuple allemand », la « *Deutsche Tageszeitung* » (2) parlait d'« un nouveau pas funeste et condamnable fait dans la voie des concessions », bref toute la presse nationaliste annonçait que la ratification serait combattue par tous les moyens et, dès le 15 juin, la « *Deutsche Allgemeine Zeitung* », organe de la grosse industrie, examinait les chances de succès que pourrait avoir un referendum.

La presse populiste et la presse catholique n'accueillirent le rapport des experts qu'avec la plus grande froideur. « Il n'y a vraiment pas de quoi se réjouir », écrit la « *Kölnische Zeitung* » (3), « car bien des espérances viennent d'être en-

(1) *Lokal Anzeiger*, 31 mai 1929.

(2) *Deutsche Tageszeitung*, 30 mai 1929.

(3) *Kölnische Zeitung*, 31 mai 1929, matin.

terrées ». La démocrate « *Frankfurter Zeitung* » (1) estimait le nouveau plan avantageux, mais parlait déjà « des possibilités de révision ultérieure ». Seule la presse social-démocrate se montrait franchement satisfaite.

Le 21 juin, le gouvernement du Reich remit à la presse un communiqué où il déclarait qu'il acceptait le nouveau plan comme base de discussion mais, qu'à la conférence des gouvernements, il faudrait « aboutir à une liquidation totale des questions encore pendantes issues de la guerre mondiale ». Le 24 juin s'ouvrait au Reichstag un grand débat de politique étrangère au cours duquel le plan des experts reçut plus de critiques que de louanges. Le comte Westarp vint exposer la thèse des nationaux allemands : il fallait attendre la « crise » du plan Dawes, une crise qui aurait montré au monde que l'Allemagne ne pouvait pas payer de réparations ; à Paris, l'Allemagne avait accepté librement de s'engager à payer un tribut jusqu'en 1988 alors que le traité de Versailles fixait pour terme aux versements allemands l'année 1951. Enfin, l'orateur adjura le gouvernement de dénoncer le mensonge des responsabilités de la guerre (2).

La réponse du D^r Stresemann ne rallia pas au nouveau plan les sympathies du comte Westarp, pas même celles du propre parti du D^r Stresemann, qui déclara réserver son attitude. L'orateur du centre, Mgr. Ulitzka, parla de « la lourde déception » qu'avait été pour lui le résultat des négociations de Paris, et le député démocrate Haas ne se montra pas plus satisfait. Seul le social-démocrate Breitscheid se déclarait prêt à ratifier le plan des experts, et encore sous certaines conditions. Ces conditions étaient pour les partis moyens et de droite l'évacuation immédiate de la Rhénanie et la rétrocession de la Sarre. Ces mêmes exigences furent formulées par le D^r Schacht dans un grand discours qu'il prononça à Munich le 28 juin.

Le 8 juillet se réunissaient à Düsseldorf les principaux représentants du « *Langnamverein* », association pour la

(1) *Frankfurter Zeitung*, 30 mai 1929, soir.

(2) *Sténo-Berichte des Reichstags*, 4^e législature, pages 2802 à 2889.

défense d'intérêts économiques en Rhénanie et Westphalie. A côté des représentants de la grande industrie, trois des experts allemands assistaient à la réunion : le D^r Voegler qui avait quitté le 22 mai le comité des experts, le D^r Kastil qui l'y avait remplacé et le D^r Melchior, délégué suppléant. Seul le D^r Schacht manquait à l'entrevue. Le président du *Langnamverein*, M. Reusch, déclara que le peuple allemand ne pourrait prendre son parti d'un tribut s'étendant sur 59 années, et, après avoir observé qu'il ne croyait pas que le plan Young fut applicable, il fit voter une résolution par laquelle « les milieux économiques groupés dans le *Langnamverein* déclinaient toute responsabilité quant aux possibilités d'exécution du plan ».

Le lendemain, la « Commission pour le referendum allemand » constituée en 1928, par le « Casque d'acier », entra en scène. Au 10^e congrès du Casque d'acier, qui s'était tenu le 27 octobre 1928 à Magdebourg (1), le chef de l'association, M. Seldte, avait annoncé que le Casque d'acier allait organiser une initiative populaire dont le but serait notamment d'abroger l'article 54 de la constitution, qui prévoyait la responsabilité du chancelier et des ministres devant le Reichstag. Une commission avait été créée à cet effet, mais l'accueil fait au projet du Casque d'acier ayant été très défavorable, elle n'avait pas jugé utile de poursuivre bien avant ses travaux. C'était cette commission qui avait pris l'initiative de convoquer pour le huit juillet, dans l'ancienne Chambre des Seigneurs de Prusse, les principaux représentants des partis d'extrême droite et de la grosse industrie. A côté de M. Thyssen et des chefs du Casque d'acier, se trouvaient réunis le D^r Hugenberg, président du parti national allemand, l'ancien ministre nationaliste Schiele et le chef du parti national socialiste, Hitler. Après un discours de M. Hugenberg, déclarant les conditions de Paris « absolument inacceptables », un ordre du jour rédigé par Thyssen fut adopté par l'assemblée où l'on pouvait remarquer la présence du D^r Voegler qui, bien que populiste, semblait

(1) Poetzsch Heffter. *Jahrbuch des öfente. Rechts* 1929, tome 17, page 137.

décidé à poursuivre énergiquement la campagne contre le plan qu'il avait refusé de signer. Cet ordre du jour disait notamment que « le comité pour le referendum allemand mettait au premier rang de ses obligations, la lutte contre le plan de tribut édifié à Paris sur l'aveu, extorqué à Versailles, de notre responsabilité dans la guerre ». L'ordre du jour se terminait par ces mots : « Le comité combattrait par tous les moyens légaux, en particulier par l'initiative populaire, pour empêcher que les recommandations des experts ne soient érigées en loi pour le peuple allemand. Il appelle tous les Allemands à la résistance contre le plan de tribut établi à Paris ».

Tout en déclarant que cet ordre du jour contenait quelques exagérations, la presse modérée et démocrate insistait sur les conditions auxquelles devait être subordonnée la ratification du plan Young. M. Georges Bernhardt faisait de l'évacuation immédiate de la Rhénanie et de l'ouverture de négociations sur la question de la Sarre, des « conditions *sine qua non* » de la ratification (1). La « *Frankfurter Zeitung* » reconnaissait d'ailleurs que les « conditions de notre droit à la restitution (de la Sarre) sont un peu plus délicates, au moins dans la forme » (2).

La campagne contre le plan Young ne se ralentit pas pendant les mois d'été ni pendant la conférence de La Haye. Au congrès du parti national socialiste à Nuremberg, le 2 août 1929, Hitler déclarait : « En politique extérieure, notre premier devoir est l'organisation d'un mouvement populaire général de résistance contre le diktat de Paris. Il faut une protestation générale de la nation contre une politique de mise en esclavage » (3).

A la conférence de La Haye, le Dr Stresemann obtenait de MM. Briand, Hymans et Henderson l'assurance que l'évacuation de la troisième zone rhénane commencerait dès que le plan Young aurait été ratifié, et que la Rhénanie serait complètement évacuée pour le 30 juin 1930.

(1) Vossische Zeitung, 14 juillet 1929.

(2) Frankfurter Zeitung, 7 juillet 1929, matin.

(3) Deutscher Geschichte Kalender 1929, page 220.

Ce résultat ne modifia en rien les dispositions des partis d'extrême droite qui critiquèrent plus violemment que jamais la politique extérieure du Dr Stresemann. Le jour même de la signature des accords de La Haye, par lesquels la rive gauche du Rhin était libérée de l'occupation étrangère plus de quatre ans plutôt qu'il n'avait été prévu à Versailles, la « *Kreuzzeitung* » parlait du fiasco complet, de l'effondrement total de la politique extérieure suivie par M. Stresemann » (1). Les jours suivants, le Dr Hugenberg, le Casque d'acier et l'association pangermaniste organisaient devant le monument d'Arminius, à Brandebourg et à Würzburg, de grandes manifestations contre les accords de La Haye et le plan des experts. Enfin, le 11 septembre, la « Commission du Reich pour l'initiative populaire allemande » publiait le texte d'une « loi contre la mise en esclavage du peuple allemand » qui serait soumise à l'initiative populaire et, le cas échéant au referendum. Ce projet de loi était ainsi rédigé :

« *Article Premier.* — Le gouvernement du Reich doit informer sans délai et dans une forme solennelle les puissances étrangères, que l'aveu de la responsabilité de la guerre qui nous a été extorqué par le traité de Versailles est contraire à la vérité historique, procède de prémisses fausses et n'a aucune valeur juridique internationale.

« *Article 2.* — Le gouvernement du Reich doit, par suite, agir pour que l'aveu de la responsabilité de la guerre, inscrit dans l'article 231 ainsi que dans les articles 429 et 430 (2) du traité de Versailles, soit expressément déclaré caduc.

« Il doit en outre, agir pour que les territoires occupés

(1) *Kreuzzeitung*, 31 août 1929.

(2) Par l'article 231, l'Allemagne « reconnaît que l'Allemagne et ses alliés sont responsables pour les avoir causés de toutes les pertes et de tous les dommages subis par les gouvernements alliés et associés et leurs nationaux en conséquence de la guerre qui leur a été imposée par l'agression de l'Allemagne et de ses alliés ». L'article 429 fixe les délais d'occupation et l'article 430 autorise les alliés à occuper à nouveau la Rhénanie « si l'Allemagne refuse d'observer tout ou partie des obligations résultant pour elle du présent traité relativement aux réparations ».

actuellement soient évacués sans délai et sans conditions ainsi qu'avec exclusion de tout contrôle sur le territoire allemand, indépendamment de l'acceptation ou du rejet des décisions de la conférence de La Haye.

« Article 3. — Aucune nouvelle charge et aucune nouvelle obligation qui seraient fondées sur l'aveu de la responsabilité de la guerre ne peuvent être assumées vis-à-vis de puissances étrangères.

« Cette prescription s'applique également aux charges et obligations qui doivent être assumées par l'Allemagne sur la base des propositions des experts de Paris et sur la base des accords qui les ont suivies.

« Article 4. — Le chancelier et les ministres du Reich, ainsi que les mandataires du Reich, qui signaient des traités avec des puissances étrangères, contrairement à la prescription de l'article 3, seraient passibles des peines prévues à l'article 92 paragraphe 3 du Code pénal ».

Cet article 92, paragraphe 3, prévoit que « celui qui aura sciemment conclu au nom du Reich, ou des Etats, avec un autre gouvernement, un accord préjudiciable au gouvernement qu'il représente sera puni d'au moins deux ans de prison ».

L'accueil fait par la presse du centre et de gauche à ce document fut dénué de toute aménité. Le « *Berliner Tageblatt* » ne trouvait pas assez d'expressions ni d'épithètes pour qualifier le projet de loi : amalgame de truismes et de stupidités, lamentable tentative, niaiserie, duperie, etc. La populiste « *Kölnische Zeitung* » se déclarait « épouvantée » à la lecture d'un tel projet. A l'extrême droite même, les avis étaient partagés et la rédaction de l'article 4 suscitait les plus vives critiques car, parmi les « mandataires » du Reich que le projet de loi voulait envoyer en prison, se trouvait, de toute évidence le maréchal-président, qui était incontestablement un mandataire du Reich et qui devait signer tous les traités que ses ministres passaient. Mais le maréchal von Hindenburg était aussi président d'honneur du Casque d'acier et il était vraiment singulier de voir une association demander de la prison pour son président d'honneur, surtout lorsque ce président avait le passé

du maréchal von Hindenburg. Aussi se décida-t-on à modifier le texte de l'article 4 et à remplacer les mots « mandataires du Reich », par l'expression « le chancelier, les ministres du Reich et leurs mandataires », ce qui mettait le maréchal-président hors de la zone dangereuse. Mais certains nationaux allemands trouvaient que, malgré tout, l'article 4 laissait à désirer et que, sans approuver pour cela la politique de Stresemann, il n'était pas nécessaire de vouloir punir de plusieurs années de prison le ministre des Affaires étrangères. Ces idées se firent jour dans une brochure intitulée « Le déclin de l'opposition nationale », où un groupe de « jeunes nationalistes » critiquait la direction donnée au parti national allemand par le D^r Hugenberg et déplorait toutes « les fautes de tactique » de ce dernier.

Le 24 septembre, au cours d'une grande réunion au Palais des sports de Berlin, où le D^r Hugenberg et M. Seldte, chef du Casque d'acier, prirent la parole, le texte du projet de loi fut acclamé et l'introduction de l'initiative populaire décidée.

§ 2. - L'INITIATIVE POPULAIRE SUR LA LOI DE LIBÉRATION.

Le 28 septembre 1929, « MM. Franz Seldte, Magdebourg, et le conseiller intime Hugenberg, Robrake », déposèrent en leur qualité de président de la commission du Reich pour l'initiative populaire allemande, et au nom du « Casque d'acier, ligue des soldats du front » et du parti national allemand, une demande d'admission d'initiative populaire sur la « loi de libération, contre la mise en esclavage du peuple allemand ».

Par ordonnance du 30 septembre 1929 (1), M. Severing, ministre de l'Intérieur du Reich, admettait la demande d'initiative populaire et fixait pour l'inscription la période du 16 au 29 octobre 1929. Plusieurs auteurs se sont demandés si le ministre de l'Intérieur aurait dû admettre la demande

(1) Reichsanzeiger, n° 229, 1^{er} octobre 1929.

d'initiative populaire. Le professeur Anschütz (1) estimait que la loi de libération tombait sous le coup de l'article 73, paragraphe 4 de la constitution de Weimar, qui interdit toute initiative populaire sur les lois de budget, d'impôts et de traitements. M. Anschütz voulait voir dans le projet présenté une loi de budget, et son raisonnement était le suivant : la loi de libération demande le rejet du plan Young, donc le retour au plan Dawes dont les annuités grèveront plus lourdement le budget du Reich que celles du plan Young. C'était une application de la théorie du professeur Schmitt d'après laquelle toute loi influant sensiblement sur les dépenses ou recettes devait tomber sous le coup de l'article 73, § 4. Nous avons déjà dit à l'occasion de l'initiative du docteur Best que cette interprétation de l'article 73 § 4 nous paraissait trop extensive et ne semblait pas correspondre à la volonté du législateur de Weimar, qui n'aurait certainement jamais songé à qualifier de loi de budget une loi du genre de la « loi de libération » (2).

M. Poetzsch Heffter (3) estimait au contraire que le ministre de l'Intérieur aurait dû refuser d'admettre l'initiative populaire parce qu'elle s'occupait de questions qui n'étaient pas de la compétence du pouvoir législatif. L'initiative populaire ne pouvait porter que sur une loi, et on ne pouvait fixer par une loi les lignes générales de la politique extérieure. Il n'était pas question pour M. Poetzsch Heffter d'exclure le législateur populaire des négociations de politique extérieure, ce qui d'ailleurs serait impossible, la constitution ne prévoyant pas d'autres restrictions que celles de l'article 73, § 4 et rendant possible un referendum sur un traité de paix et une déclaration de guerre, mais seulement

(1) Frankfurter Zeitung, n° 847, 13 novembre 1929. « Staatsrechtliche Betrachtungen zum Volksbegehren ».

(2) cf. Merk, Volksbegehren und Volksentscheid. Archiv des öffentl. Rechts 1930, tome 19, page 92. Dans un article paru dans le « Reichsverwaltungsblatt » 1930, page 278, M. Schulte estime que la loi de libération était une loi de budget parce que l'abrogation de l'article 231 du traité de Versailles entraînerait la cessation du paiement des réparations.

(3) Poetzsch Heffter, Volksgesetzgebung und Reichsverfassung-Juristische Wochenschrift 1929, page 3364.

d'assurer le respect du principe de la séparation des pouvoirs. Or, d'après l'article 56 de la constitution, « le chancelier fixe les lignes de conduite de la politique et est responsable de ce fait devant le Reichstag ». La loi de libération en voulant fixer au chancelier la politique qu'il devra suivre, empiétait sur ses attributions et ne respectait pas les principes posés par la constitution. Cet argument dont on ne saurait méconnaître la valeur, aurait eu cependant beaucoup plus de poids si le Reichstag ne s'était reconnu par la loi du 30 août 1924 (1) le droit de fixer au gouvernement les lignes de politique étrangère qu'il devait suivre. Dans l'article 3 de cette loi, le gouvernement était invité expressément à obtenir l'évacuation de certains territoires rhénans « aussi vite que possible mais en tous cas avant le 15 août 1925, la zone de Cologne devant être en toutes circonstances évacuée définitivement pour le 10 janvier 1925 ».

Dès lors, et si regrettable que cela puisse paraître, si on autorise le législateur parlementaire à fixer au gouvernement les buts de sa politique extérieure, pourquoi refuser un tel droit au législateur populaire ? La décision du ministre de l'Intérieur étant d'ailleurs sans appel et ne pouvant être attaquée devant aucun tribunal, il était inutile d'épiloguer sur l'admission de l'initiative, d'autant moins que le gouvernement du Reich et le gouvernement prussien allaient prendre une série de mesures pour le moins aussi controversables que le décret d'admission.

Les deux gouvernements étaient présidés en effet par des social-démocrates, le chancelier Hermann Müller et M. Braun, et avaient pour ministres de l'Intérieur des social-démocrates, MM. Severing et Grzesinski. L'initiative des partis d'extrême droite étant certes dirigée contre la politique du Dr Stresemann, mais surtout contre les gouvernements social-démocrates du Reich et de Prusse, les deux gouvernements décidèrent de se défendre et ils le firent énergiquement, n'hésitant pas à mettre en mouvement tout l'appareil administratif et, le cas échéant, à passer à la contre-attaque.

(1) Reichsgesetzblatt 1924, II, page 289.

Le 8 octobre, le gouvernement prussien prenait un décret de dissolution des sections du Casque d'acier de Rhénanie et de Westphalie. Le prétexte de cette mesure était une manœuvre de nuit exécutée par les sections du Casque d'acier de ces provinces, en violation de la loi du 22 mars 1921 sur l'exécution des clauses militaires du traité de Versailles. Le hasard voulut que les fonctionnaires chargés des perquisitions dans les bureaux de l'association dissoute, confisquent tous les documents relatifs à l'initiative populaire qui s'y trouvaient. Les journaux social-démocrates et catholiques ne ménagèrent pas leur approbation au décret de dissolution, mais la presse démocrate était plus réservée. La « *Frankfurter Zeitung* » (1) écrivait que « certains regretteront peut-être le moment où cette interdiction a dû être prononcée, car on pourrait l'interpréter comme le désir du gouvernement d'entraver la propagande en faveur de l'initiative populaire, ce qui n'est certainement pas le cas ». La presse populiste, bien qu'hostile à la loi de libération, qualifiait de « faute » (2) la dissolution des sections du Casque d'acier et la presse Hugenberg déclarait que le gouvernement prussien s'était laissé guider par la « peur » (3) ou avait répondu au désir exprimé par le gouvernement français (4).

Pendant tout le mois d'octobre le Dr Hugenberg parcourut l'Allemagne, prononçant des discours véhéments le 13 à Neustadt, le 17 à Kehl, le 19 à Karlsruhe, le 25 à Munich. Le 20 octobre, une grande réunion organisée à Berlin, au Lustgarten, contre la « loi infernale » donna lieu aux incidents les plus variés.

Les gouvernements du Reich et de Prusse, qui seuls avaient le droit d'employer la T. S. F. pour faire radio-diffuser leurs discours, ne négligèrent pas de faire usage de ce droit. Presque chaque jour le poste d'Etat transmettait un discours contre l'initiative populaire et le ton de ces discours était parfois aussi vif que celui employé dans l'au-

(1) *Frankfurter Zeitung*, 10 octobre 1929, soir.

(2) *Kölnische Zeitung*, 10 octobre 1929, soir.

(3) *Berliner Lokal Anzeiger*, 10 octobre 1929.

(4) *Deutsche Tageszeitung*, 25 octobre 1929.

tre camp. La série commença le 9 octobre par un grand discours du ministre de l'Intérieur du Reich, M. Severing. M. Severing déclara que l'Allemagne n'ayant jamais reconnu le « diktat » de Versailles sur les responsabilités de la guerre, la loi de libération « enfonceait une porte ouverte », que par ailleurs l'acceptation de cette loi par referendum ramènerait « l'occupation étrangère, l'inflation, le blocus, bref un chaos inimaginable » ; enfin, le ministre reprochait aux partis d'extrême droite « leurs mensonges flagrants, leur propagande grossière et trompeuse ; ils étaient à la traîne de ploutocrates avides » (1), etc... Le 13 octobre, le discours fut prononcé par le ministre de la Justice M. von Guérard, qui se contenta de reprocher aux partisans de l'initiative populaire leurs mensonges et leur frivolité ; le 15, M. Otto Braun, ministre-président de Prusse adressait aux fonctionnaires un sévère avertissement, leur interdisant de participer à l'initiative populaire « sous quelque forme que ce soit », sous peine de sanctions ; le 18, le discours fut prononcé par M. Dietrich, ministre de l'Agriculture, le 20 par le ministre de l'Intérieur prussien M. Grzesinski et enfin le 22 par le ministre des Postes et Télégraphes, M. Schätzel.

Les partis d'extrême droite ne pouvant user de la radio-diffusion pour répondre à ce déluge de discours et aux reproches, voire même aux injures qui leur étaient quotidiennement adressés par tous les ministres du Reich et de Prusse, l'opinion publique se montrait assez réservée dans son appréciation des procédés de campagne des deux gouvernements. La « *Deutsche Allgemeine Zeitung* » (2) y voyait un fâcheux signe de nervosité, le « *Hamburger Fremdenblatt* » (3) se demandait s'il était conforme à la constitution qu'un gouvernement combattit avec une telle ardeur une initiative populaire ; la presse bavarroise se montrait particulièrement irritée ; il se passe, disait-elle, « en Allemagne du Nord, des choses suspectes » (4).

Le 15 octobre paraissait un appel au peuple allemand

(1) Everling. Der amtliche Kampf gegen die Freiheit, page 2.

(2) Deutsche Allgemeine Zeitung, 10 octobre 1929, matin.

(3) Hamburger Fremdenblatt, 10 octobre 1929.

(4) Münchner Neueste Nachrichten, 10 octobre 1929.

signé par les ministres du Reich et de Prusse, par le docteur Schacht, président de la Reichsbank, par le professeur Einstein, les écrivains Thomas Mann et Gerhardt Hauptmann, le peintre Liebermann, etc.... L'appel rappelait la grandeur de l'œuvre accomplie par Stresemann—mort le 3 octobre — et par ceux qui « avaient le cœur solide et le cerveau clair et ne prêtaient point attention au fanatisme de certains éléments populaires ». Alors que le nouveau plan apportait à l'Allemagne « l'évacuation de la Rhénanie, un incontestable allègement des charges imposées par les réparations, le rétablissement de la souveraineté financière de l'Allemagne et de son économie nationale », le maintien du plan Dawes serait « une catastrophe économique et financière ». L'initiative populaire était « fondée sur une évidente malhonnêteté » et ne constituait pas une « politique sérieuse, une politique de gens qui ont le sentiment de leurs responsabilités » (1).

Le clergé catholique intervint également en la personne de l'un de ses représentants les plus qualifiés, le cardinal Bertram, archevêque de Breslau, contre l'initiative du docteur Hugenberg, qu'au nom du centre catholique Mgr. Kaas condamna de la façon la plus sévère.

Le parti populiste de Stresemann menait campagne avec ardeur contre l'initiative populaire et faisait couvrir les murs d'affiches intitulées « le testament de Stresemann », où les services rendus par l'ancien ministre des affaires étrangères étaient mis en lumière et les procédés des partis d'extrême droite durement jugés. Le 20 octobre, parlant à Mannheim dans une réunion populiste, le Dr Curtius, successeur du Dr Stresemann au ministère des Affaires étrangères, avait déclaré que l'initiative de la loi de libération était « le comble de la démagogie ». La position du parti à l'égard de l'initiative populaire avait d'ailleurs été précisée dans l'appel voté à l'unanimité par le comité directeur du parti populiste, trois jours avant la mort de Stresemann, le 30 septembre 1929. Cet appel avait le texte suivant : « Le peuple allemand est un pour rejeter le mensonge de la res-

(1) Deutsche Allgemeine Zeitung, 15 octobre 1929.

ponsabilité de la guerre. Chaque gouvernement allemand, le président von Hindenburg et le ministre des Affaires étrangères D^r Stresemann, ont toujours repoussé avec indignation l'assertion de la culpabilité de l'Allemagne dans la guerre mondiale. La lutte contre le mensonge des responsabilités doit être poursuivie par tous les moyens possibles, par le peuple allemand unanime et les autorités compétentes. Quand elle appelle à la lutte contre ce mensonge, l'initiative populaire Hugenberg enfonce une porte ouverte. Mais quand elle veut faire naître l'illusion qu'une telle loi peut abroger des traités internationaux, elle fait miroiter aux yeux du peuple allemand une possibilité qui malheureusement n'existe pas — et les auteurs de l'initiative populaire le savent eux-mêmes fort bien.

Le plan Young n'a pas encore été envisagé dans toutes ses parties et dans toutes ses conséquences. D'importantes conversations sont actuellement en cours. Mais ce plan ne met en tous cas aucune nouvelle obligation à la charge du peuple allemand et il apporte de grandes améliorations à l'état de choses existant.

« Les auteurs de l'initiative populaire ne voient-ils donc pas que la signification du plan Young ne réside pas dans des questions matérielles, mais que ce plan est avant tout une lutte pour la libération définitive de l'Allemagne de l'occupation étrangère et pour la disparition du système de contrôle étranger, insupportable au sentiment allemand. Menacer d'accuser de trahison les hommes qui ont mené de toutes leurs forces et en y sacrifiant leur santé, le combat pour la libération, est une infamie que même la plus vive lutte politique ne peut excuser. La commission du Reich du parti populiste remercie le D^r Stresemann qui a conduit le parti dans la lutte pour la restauration de la souveraineté allemande et l'allègement des charges, pour son dévouement à la grande œuvre accomplie. Le parti a conscience que les succès acquis jusqu'à ce jour reviennent en première ligne au labeur acharné du D^r Stresemann et de ses collaborateurs.

« Les promoteurs de l'initiative populaire poursuivent un jeu frivole en spéculant avec les sentiments nationaux les

plus sacrés et la « détresse du peuple allemand. La commission du parti demande aux membres du parti populiste, de faire tout leur possible pour éclairer le peuple sur le véritable jeu poursuivi par l'initiative populaire, afin qu'il en comprenne le sens et lui fasse un sort » (1).

Au congrès tenu par le parti démocrate à Mannheim le 4 octobre, le président du parti, M. Koch-Weser, avait qualifié l'initiative Hugenberg de « risible avorton » et avait exprimé la certitude qu'aucun électeur ne serait assez fou pour croire que la politique extérieure allemande puisse être améliorée par referendum (2).

Le gouvernement hessois avait adressé lui aussi aux populations un appel rappelant que « pendant plus de dix années la population rhénane, le peuple de Hesse, avait attendu dans l'incertitude l'heure de la libération, faisant confiance, dans un combat silencieux et opiniâtre, éloigné des grands mots, à la victoire du droit ». L'appel ajoutait que le plan Young permettrait « de faire sonner l'heure de la délivrance pour la population rhénane, près de cinq ans plus tôt que ne l'avait fixé le traité de Versailles » et demandait à « tous les Hessois, hommes et femmes, de faire échouer l'initiative populaire » (3).

Mais, comme en 1926 pour le referendum sur l'expropriation des princes, l'intervention décisive dans la campagne menée autour de la loi de libération fut celle du président du Reich, le maréchal von Hindenburg. Le 16 octobre, le maréchal avait adressé au chancelier Müller la lettre suivante :

Monsieur le Chancelier,

C'est avec une surprise croissante que je dois constater que mon nom et mon opinion personnelle probable sur le plan Young sont introduits dans la lutte pour l'initiative populaire, aussi bien par la « commission du Reich pour l'initiative populaire allemande » que par les partis et groupements qui combattent cette initiative. D'un côté on assure

(1) Deutscher Geschichte Kalender, 1929, 2^e partie, page 225.

(2) Deutscher Geschichte Kalender, 1929, 2^e partie, page 328.

(3) Deutscher Geschichte Kalender, 1929, 2^e partie, page 314.

que je suis un partisan de l'initiative populaire, de l'autre on déclare que je me suis prononcé pour l'acceptation du plan Young.

Je suis donc amené à déclarer que je n'ai jamais donné à personne l'autorisation, ou même l'occasion, de faire connaître mon opinion personnelle sur ce problème. J'ai toujours affirmé, au contraire, que je réservais mon opinion définitive sur le plan Young jusqu'à ce que cette affaire, d'une si haute signification, soit prête à être réglée, jusqu'à ce qu'il m'appartienne de décider, d'après les articles 70, 72 et 73 de la constitution, la promulgation ou l'ajournement conforme à la constitution, de la publication des lois votées.

Et aujourd'hui comme hier je m'en tiens à cette attitude.

Je vous prie, monsieur le Chancelier, de prendre connaissance de cette déclaration et d'en donner connaissance, dans la forme qui vous paraîtra convenable, aux partis et groupements qui mènent le combat pour ou contre l'initiative populaire.

Avec mes salutations amicales, je suis votre tout dévoué,

von Hindenburg » (1).

Les réactions provoquées par cette lettre ne furent sans doute pas celles que le président du Reich en attendait car, tandis que la presse nationaliste y voyait un désaveu éclatant du plan Young, et que la « *Leipziger Volkszeitung* » (gauche) partageait son opinion et écrivait « qu'il était préférable que le président du Reich s'abstint à l'avenir d'écrire des lettres », la presse gouvernementale voulait y découvrir un blâme formel pour l'agitation du comité Seidte-Hugenberg. Le chancelier Müller dut estimer également que la lettre du maréchal président n'était pas assez claire et prêtait à une double interprétation, car il demanda au maréchal, et en obtint le 18 octobre, une nouvelle déclaration qui apportait toute la clarté désirable. Le maréchal dé-

(1) Deutscher Geschichte Kalender, 1929, 2^e partie, page 230.

clarait en effet « qu'il tenait l'article 4 de l'initiative populaire, qui plaçait sous l'accusation de trahison le chancelier et les ministres qui avaient signé le plan Young, pour une attaque injustifiée, attaque qu'il considère comme une attaque personnelle, qu'il regrette, déplore et condamne ».

La critique « écrasante (1) formulée par le chef de l'Etat à l'adresse de la loi de libération réjouit grandement les partis de gouvernement, qui estimaient que cette « condamnation de l'action d'Hitler et d'Hugenberg » (2) ne resterait pas sans effet, et constituait « le coup le plus grave » qui eut été porté à l'initiative populaire » (3).

Les journaux nationalistes essayaient de diminuer la portée de la déclaration du maréchal président en accusant le chancelier d'avoir surpris la bonne foi du président du Reich (4) ou d'avoir publié une déclaration destinée aux seuls membres du cabinet (5). Quoiqu'il en soit, le parti national allemand sentit qu'il était nécessaire de jeter un peu de lest pour parer à l'effet désastreux des paroles du président du Reich. Un communiqué, publié le 19 octobre par le « *Lokal Anzeiger* », précisait que la loi de libération ne devait pas avoir d'effet rétroactif, ne visait que les faits à venir et ne devait pas atteindre les ministres qui avaient signé les accords extérieurs conclus jusqu'à ce jour, le plan Young compris.

C'était donc sous de très mauvais auspices que s'ouvrit le 16 octobre la période d'inscription sur les listes de l'initiative populaire. La pression officielle s'exerçait par tous les moyens possibles : menaces aux fonctionnaires, tracts, films de propagande, affiches, etc... A en croire la brochure du député national allemand Everling, intitulée : « Le combat officiel contre la libération », avec pour sous-titres : « Plaintes sur l'agitation officielle, le sabotage officiel, la

(1) Bayerischer Kurier, 19 octobre 1929.

(2) Bayerischer Kurier, 19 octobre 1929.

(3) Kölnische Zeitung, 19 octobre 1929, matin.

(4) Lokal Anzeiger, 18 octobre 1929, soir ; Deutsche Zeitung, 19 octobre.

(5) Hamburger Nachrichten, 19 octobre 1929, matin.

terreur officielle contre l'initiative populaire » (1), le « sabotage » se serait manifesté jusque dans la constitution des bureaux de vote — un seul à Altona où il y avait 190.000 habitants — et dans les opérations d'inscription : heures fixées pour les inscriptions, incommodes pour un grand nombre d'électeurs, causes de nullité créées à plaisir par les présidents des bureaux d'inscription, etc... M. Everling remarquait combien l'attitude du gouvernement Müller était différente de celle des gouvernements Marx et Luther à l'égard de l'initiative populaire de 1926, que pourtant ils condamnaient. M. Everling avait d'ailleurs la partie belle et il ne pouvait manquer de faire remarquer que les déclarations sensationnelles du maréchal président avaient été faites à la demande du même chancelier Müller, qui trois ans plus tôt, n'avait pas trouvé d'expression assez forte pour reprocher au président du Reich d'être intervenu dans la campagne du referendum et y avait vu un grave manquement aux devoirs fixés au président du Reich par la constitution.

Un nouvel échec fut infligé le 23 octobre aux promoteurs de l'initiative populaire par la Haute Cour de Justice du Reich (2) (*Staatsgerichtshof*), qui avait refusé d'autoriser les fonctionnaires à prendre part à l'initiative, malgré la défense qui leur en avait été faite. Aussi le 18 octobre, redoutant un échec qui eût été funeste au parti national allemand, la commission du Reich pour l'initiative populaire allemande, demanda au ministre de l'intérieur de prolonger les délais d'inscription. Elle se heurta à un refus et, lorsque le 29 octobre au soir les listes d'inscription furent closes, l'inquiétude était grande dans les rangs des partisans de la loi de libération. Les premiers résultats connus faisaient croire à un échec de l'initiative, en effet le 30 octobre, au soir les résultats partiels étaient les suivants : sur 24 millions 613.913 électeurs 2.097.588, soit 8,5 % s'étaient inscrits sur les listes. La proportion de 10 % n'était donc pas

(1) Everling, op. cit.

(2) Lammers Simons. Die Rechtssprechung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich, tome II, 1929, page 72.

atteinte et le D^r Hugenberg publiait un manifeste intitulé « La première bataille » où il s'exprimait ainsi : « En combattant le plan Young nous avons rempli notre devoir de conscience national, rien de plus. Nous avons dit en temps voulu la vérité au peuple, et de toutes les manières possibles. S'il y a lieu à referendum, nous continuerons notre travail comme notre devoir nous le commande. Dans le cas contraire, nous supporterons avec le peuple entier les lourdes conséquences que nous impose une politique de faiblesse, à moins cependant que le Reichstag ne recule devant la responsabilité qu'il assumerait en condamnant à l'esclavage les générations futures. Nous n'aurions pas alors perdu notre guerre, tout au plus une bataille. En politique extérieure, nous avons montré à l'étranger que l'Allemagne possède une opposition résolue et consciente de ses responsabilités, dont l'activité ne se borne pas à des protestations parlementaires. Cela aura pour l'Allemagne des conséquences très profitables. Une opposition dépassant de beaucoup les étroites frontières d'un parti, à l'aide d'un moyen constitutionnel connu pour être inaccessible, a élevé une protestation qui a été entendue de tous. La responsabilité que prennent les gouvernements actuels pour la profonde détresse du peuple qui sera la conséquence de l'acceptation du plan Young, a été clairement mise en lumière ». L'appel se terminait par ces mots : « La lutte pour le plan Young n'est pas terminée. La campagne politique a été ouverte par nos adversaires, non par nous. Mais nous avons accepté le combat et nous espérons qu'il se terminera pour le bien de notre peuple et de notre pays » (1).

Les résultats publiés le 31 octobre rendirent un peu d'espoir aux partisans de la loi de libération. La proportion des inscriptions atteignait en effet le 31 au soir, 9,96 % et les résultats manquants de Poméranie, de Prusse orientale et de Mecklembourg seraient certainement favorables à l'initiative populaire. Le 1^{er} novembre au matin la proportion légale était dépassée : les résultats connus donnaient les chiffres suivants : électeurs : 36.553.715, inscrits : 3 mil-

(1) Süddeutsche Zeitung, 31 octobre 1929.

lions 761.001, soit 10,29 %. Mais le même soir quelques résultats défavorables étaient parvenus des pays catholiques du sud-ouest et la proportion était tombée à 9,78 %. Enfin, après de nouvelles alternatives d'espérances et de craintes, les promoteurs de la loi de libération apprirent que leur initiative avait recueilli la proportion de signatures requise pour être prise en considération. C'était un succès pour le Dr Hugenberg mais un succès bien justement acquis ; la proportion des inscrits n'était en effet que de 10,02 %. Sur 41.278.897 électeurs, 4.135.300 avaient donné des signatures valables (1) ; la marge qui séparait l'initiative populaire de l'échec était de moins de 8.000 voix.

Les circonscriptions de l'est et du nord-est avaient donné à l'initiative des pourcentages de voix très honorables : il y avait plus de 33 % d'inscrits en Poméranie, près de 25 % en Prusse orientale, 19 % à Francfort-sur-l'Oder et à Mersebourg. Mais les résultats des pays et des provinces prussiennes de l'ouest et de Rhénanie étaient vraiment peu encourageants pour le comité de referendum. A Coblenz-Trèves, il y avait eu 9.687 inscriptions pour 778.841 électeurs (1,2 %) ; à Cologne, Aix-la-Chapelle, 18.928 sur 1.435.641 (1,3 %) ; à Düsseldorf il y avait eu 2 % d'inscrit, dans le Palatinat 2,8 %, etc...

La « *Kreuzzeitung* » félicita le peuple allemand d'avoir montré qu'« il possédait encore des forces vives qui refusent de se laisser mettre sous le joug sans se cabrer » (2), et la commission du Reich pour l'initiative populaire allemande lança l'appel suivant :

« Au peuple allemand !

« Malgré Severing, Braun et Cie, l'initiative populaire contre le plan de tribut et le mensonge des responsabilités de la guerre a réussi. Toutes les calomnies de la presse d'exécution (3) n'ont pu empêcher quatre millions d'hom-

(1) Reichsanzeiger, n° 275, 25 novembre 1929.

(2) Kreuzzeitung, 3 novembre 1929.

(3) « *Erfüllungspresse* » : désigne la presse favorable à l'exécution par l'Allemagne des clauses du traité de Versailles.

mes et de femmes allemandes de manifester publiquement leur volonté de liberté. Une terreur sans exemple et une contrainte sans scrupule ont échoué de façon honteuse.

« L'inscription sur les listes d'honneur de l'initiative populaire allemande était une profession de foi et un acte. La reconnaissance des générations futures sera leur récompense.

« La première bataille est gagnée.

« La lutte continue ! » (1).

§ 3. - LE REICHSTAG ET LA LOI DE LIBÉRATION.

Par lettre du 25 novembre 1929 (2), le ministre de l'Intérieur, M. Severing, soumit au Reichstag le texte de la loi de libération présentée par initiative populaire. A cette lettre se trouvaient joints un exposé du point de vue du gouvernement et une « expertise » par laquelle le gouvernement déclarait que la loi de libération n'était pas conforme à la constitution (3). C'était soumettre le projet d'initiative populaire aux conditions de l'article 76 : majorité des deux tiers au Reichstag, ou, en cas de referendum, approbation de la majorité des électeurs inscrits. Les motifs sur lesquels reposait l'expertise du gouvernement étaient les suivants : 1° la loi de libération donnait au chancelier et aux ministres, l'ordre de faire aux gouvernements des puissances étrangères des déclarations de la plus haute importance au point de vue international, et cela était inconciliable avec l'article 45 de la constitution, aux termes duquel le président du Reich et lui seul devait représenter le Reich à l'extérieur.

2° La loi de libération voulait fixer au chancelier l'attitude qu'il aurait à adopter, les démarches qu'il aurait à accomplir, les déclarations qu'il aurait à faire, et cela était inconciliable avec l'article 56 de la constitution, aux termes

(1) Everling, op. cit., page 29.

(2) Reichstagsdrucksache, 4^e législature, n° 1429.

(3) Merk, Volksbegehren und Volksentscheid, op. cit. page 92.

duquel le chancelier du Reich et lui seul avait à fixer les lignes de la politique qu'il voulait suivre.

Le motif tiré de l'article 45 ne semble pas très convaincant et la distinction qu'il cherche à faire entre les droits du président du Reich et ceux du chancelier en politique étrangère paraît être bien subtile (1). A la différence de l'empereur qui, d'après la constitution de 1871, pouvait avec l'aide d'un chancelier acquis à ses idées, faire la politique extérieure qui lui convenait, le président du Reich ne peut avoir une politique extérieure propre, tous ses actes devant être contresignés par un ministre responsable devant le Parlement (2).

Quant à l'argument tiré de la violation de l'article 56, il paraît difficile d'en contester la valeur (3). Le professeur Anschütz (4) avait déjà fait remarquer, avant que le gouvernement ne publiât son expertise, que le législateur populaire commettait avec la loi de libération une véritable usurpation, car s'il avait le droit de contrôler la politique du gouvernement, il n'avait pas le droit de se substituer à lui, d'usurper ses fonctions et d'exercer à sa place les pouvoirs et prérogatives que le gouvernement tient de la constitution. Le chancelier et les ministres peuvent être mis en accusation devant la Haute Cour de Justice par un vote du Reichstag, lorsqu'ils se sont rendus coupables d'une violation intentionnelle de la loi ou de la constitution (Article 59). Mais, comment pourrait-on rendre un gouvernement responsable de mesures qui lui auraient été dictées par le législateur, et qu'il était obligé d'exécuter s'il ne voulait pas violer la loi qui lui prescrivait ces mesures? La loi du 30 août 1924, par laquelle le Reichstag dictait au gouvernement la

(1) Merk, Volksbegehren und Volksentscheid, op. cit. page 93.

(2) La « Deutsche Tageszeitung » avait d'ailleurs écrit le 29 septembre que la loi de libération était directement en rapport avec le fameux discours de Tannenberg (18 septembre 1927) « dans lequel M. le Président du Reich avait proclamé les conceptions de politique étrangère de l'Allemagne ».

(3) Zschucke. Die erforderlichen Stimmen beim Volksentscheid. Deutsche Juristen Zeitung, 1930, page 88.

(4) Anschütz, Frankfurter Zeitung.

politique extérieure qu'il devait suivre, pouvait paraître un fâcheux précédent pour les partisans de la thèse de la séparation des pouvoirs garantie par la constitution (1), mais le législateur parlementaire n'étant pas infaillible, rien ne prouvait que la mesure qu'il avait prise le 30 août 1924 eût été plus conforme à la constitution que celle que voulait prendre le législateur populaire avec la loi de libération.

Certains auteurs qui se refusaient à voir dans cette loi une atteinte aux principes posés par la constitution et qui refusaient par suite de soumettre la loi aux exigences de l'article 76, ne s'en tenaient pas là et prétendaient que l'article 75 n'avait pas non plus à être appliqué (2). L'article 75 n'exigeait la participation de la moitié des électeurs au referendum que lorsqu'il s'agissait d'abroger une décision « positive » du Reichstag. C'était là l'ancienne querelle née de l'imprécision du terme « décision » (*Bechluss*) employé par l'article 75 et qui se rallumait avec plus ou moins d'intensité à chaque referendum. Nous avons déjà eu l'occasion de faire remarquer que les débats qui accompagnèrent le vote de l'article 75 ne pouvaient laisser subsister de doute. Le législateur de Weimar a cherché uniquement par cette mesure à rendre plus difficile le vote d'une loi « désavouant » le Reichstag, et il n'y avait pas de raison pour que les difficultés d'un désaveu soient plus grandes pour les décisions « positives » du Reichstag (vote d'une loi) que pour ses décisions « négatives » (rejet d'un projet de loi d'initiative populaire) (3).

(1) Merk, *ibid.*, page 93, ne partage pas l'opinion d'Anschütz car d'après lui, la séparation des pouvoirs n'a pas été fixée de façon « rigide » à Weimar.

(2) Westarp : 20 Millionen Stimmen, *Kreuzzeitung*, n° 335, 8 novembre 1929 ; Deereberg : Wieviel Stimmen erfordert der Volksentscheid. *Tag*, n° 167, 8 novembre 1929 ; Bredt : Berliner Börsen Kurier, n° 531, 13 novembre 1929 ; v. Freytag Loringhoven : Volksentscheid, *Deutsche Zeitung*, n° 263, 8 novembre 1929.

(3) Poetzsch Heffter : Volksgesetzgebung und Reichsverfassung. *Juristische Wochenschrift* 1929, page 3364 ; Zschucke, *op. cit.*, page 89 ; Hartmann : Die erforderliche Beteiligungsziffer beim Volksentscheid. *Reichsverwaltungsblatt*, 1930, tome 51, page 227 ; Anschütz, *op. cit.*, ; Kaisenberg : Mindestziffer : 20,5 Millionen, *Vossische Zeitung*, 10 novembre 1929.

La discussion de « la loi de libération, contre la mise en esclavage du peuple allemand » s'engagea le 29 novembre devant le Reichstag. Le débat fut ouvert par un grand discours du nouveau ministre des Affaires étrangères, le Docteur Curtius qui demanda au nom du gouvernement le rejet de la loi et proposa de fixer le referendum au dimanche 22 décembre 1929. La première partie du discours du Docteur Curtius fut consacrée au « mensonge de la responsabilité de l'Allemagne dans la guerre ». « Jamais l'Allemagne n'a reconnu le verdict unilatéral de culpabilité du traité de Versailles, tous les gouvernements allemands ont protesté contre cette injustice dans des déclarations solennelles ». Le ministre déclara ensuite que le législateur de Weimar « n'avait jamais imaginé qu'une telle action puisse être portée devant le peuple » et que « personne n'avait jamais eu l'idée que l'on puisse faire de la politique étrangère par referendum ». Après une vive polémique avec le Dr Hugenberg, le Dr Curtius demanda au Reichstag de repousser le projet de loi qui lui était soumis, « non pas par amour pour le plan Young » mais parce que ce projet était « le summum de la démagogie et détruirait de fond en comble » tout ce que l'Allemagne avait pu obtenir jusqu'alors (1).

Au Dr Curtius succéda le député du centre Esser, qui se prononça de la façon la plus catégorique contre l'initiative populaire et la campagne d'agitation menée pour le referendum. Le professeur Bredt, de la réunion économique, n'était pas partisan non plus de la loi de libération mais estimait que la ratification du plan Young ne pourrait avoir lieu qu'après rétrocession préalable de la Sarre. L'orateur communiste Heckert ne voulait voir dans toutes ces histoires qu'une machine de guerre montée contre l'union soviétique. Le député national socialiste Feder ne reprochait qu'une chose à la loi de libération, sa trop grande modération ; les peines prévues à l'article 4 lui semblaient trop anodines, les années de prison insuffisantes, et un seul châtimement pourrait convenir aux signataires du plan Young : la pendaison (2). Sans demander des mesures aussi exem-

(1) Sten.Berichte des Reichstags, 4^e législature, page 3285.

(2) Sten. Berichte des Reichstags, 4^e législature, page 3305.

plaires, le député national allemand Oberföhrén critiqua vivement les méthodes employées par le gouvernement du Reich et de Prusse pour combattre l'initiative populaire, « méthodes tirées de l'arsenal de la plus sombre réaction ». Un autre orateur national allemand, M. von Freytagh Loringhoven s'attaqua tout spécialement à la date fixée par le gouvernement pour le referendum. Le 22 décembre était en effet le dernier dimanche avant Noël, le « dimanche d'or » qui revêt en Allemagne un caractère très particulier, les magasins pouvant rester ouverts ce jour-là. M. von Freytagh Loringhoven voyait dans le choix de cette date « une spéculation hideuse sur les sentiments religieux ».

La discussion du projet en première lecture fut terminée le jour même et le Reichstag ayant repoussé la demande de renvoi à la commission présentée par les nationaux allemands, la discussion en deuxième lecture eut lieu le lendemain 30 novembre.

Le représentant du parti populiste, M. von Kardoff (1) prononça contre le Dr Hugenberg un véritable réquisitoire dont la violence surprit jusqu'à certains de ses propres amis qui prononcèrent les mots d'« écart de langage ». Mais l'orateur populiste ne se montra pas plus indulgent pour les méthodes de combat employées par le gouvernement, spécialement pour la terreur que l'on faisait régner sur les fonctionnaires.

Le ministre de l'Intérieur, M. Severing (2), défendit le gouvernement qui ne pouvait se laisser insulter et se laisser accuser de trahison sans protester. La campagne du Dr Hugenberg n'était qu'un combat « contre la démocratie, le système républicain et la constitution de Weimar ».

Ces déclarations recueillirent l'approbation du député social-démocrate Breitscheid qui demanda à M. Hugenberg pourquoi il considérait la ratification du plan Young comme un acte de trahison alors que plusieurs de ses amis

(1) Sten. Berichte des Reichstags, 4^e législature, page 3326.

(2) Sten. Berichte des Reichstags, 4^e législature, page 3329.

avaient permis en 1924 la ratification du plan Dawes. Après de brèves interventions des représentants du parti communiste et du parti démocrate, on passa au vote.

L'article 1^{er} fut repoussé par 317 voix contre 82 et 4 abstentions (1).

L'article 2 fut rejeté à mains levées.

L'article 3 ne recueillit que 79 suffrages, contre 313 et 4 abstentions.

Le vote sur l'article 4 était attendu avec un grand intérêt. On savait en effet que cet article avait été très vivement critiqué par un certain nombre de députés nationaux allemands qui partageaient l'opinion de M. Treviranus. M. Treviranus avait, dans une lettre adressée à un de ses amis au début de novembre et rendue publique, critiqué les méthodes employées par le Dr Hugenberg et s'était exprimé sur son compte sans aménité. Le 22 novembre, une procédure d'exclusion était introduite contre M. Treviranus ; le même jour, le député national allemand Wolff se retirait du parti pour manifester sa désapprobation pour la loi de libération. Aussi, pour ne pas aggraver les menaces de dislocation de son parti, M. Hugenberg avait-il renoncé à poser la question de discipline pour le vote de l'article 4 qui prévoyait des peines de prison pour le chancelier et les ministres. L'article 4 fut repoussé par 311 voix contre 60 et 17 abstentions. Une quinzaine de députés nationaux allemands, parmi les plus influents, s'étaient abstenus.

Le vote sur l'ensemble donna les résultats suivants : Pour l'adoption : 78, contre l'adoption : 307, abstentions : 4. La totalité de la loi ayant été rejetée en deuxième lecture, il n'y avait pas lieu de procéder à une troisième délibération. Le président du Reichstag renvoya le projet de loi au gouvernement pour qu'il le soumit au referendum.

Trois jours après ce vote, une nouvelle crise éclatait au sein de la fraction nationale allemande du Reichstag. Les députés Lambach, Hartwig et Hülser furent exclus du

(1) Le Reichstag élu le 20 mai 1928 comprenait 73 députés nationaux allemands et 12 nationaux socialistes.

parti tandis que MM. Treviranus, Klönne et Lejeune Young donnaient leur démission. Tous ces députés appartenaient à l'aile modérée du parti et désapprouvaient l'initiative populaire et les méthodes du Dr Hugenberg. Dans un article paru dans la « *Deutsche Allgemeine Zeitung* », le député Klönne comparait M. Hugenberg à « un chef d'armée qui mène ses troupes à un combat perdu d'avance pour montrer seulement que ses troupes se battent bien, même dans des circonstances défavorables ». Le 4 décembre le comte Westarp abandonnait la présidence de la fraction nationale allemande du Reichstag tandis que les députés von Lindeiner Wildau, Schlange-Shöningen, von Keudell, etc..., se retiraient du parti.

Enfin, le 9 décembre, le parti chrétien national déclarait rompre toutes relations avec le parti national allemand en raison de la marche « catastrophique suivie par le parti sous la direction du Dr Hugenberg ».

Toutes ces défections ne semblaient pas d'un bon présage pour le referendum.

§ 4. - LE REFERENDUM DU 22 DÉCEMBRE 1929

Le referendum ayant été fixé au 22 décembre, les partis d'extrême droite n'avaient que trois semaines pour leur campagne en faveur de la loi de libération, mais ils trouvèrent un auxiliaire précieux en la personne du Dr Schacht, président de la Reichsbank et premier délégué de l'Allemagne à la conférence des experts. Le Dr Schacht avait signé en octobre le manifeste du gouvernement contre la loi d'initiative populaire et il se déclarait toujours adversaire résolu de la campagne entreprise par le Dr Hugenberg. Mais les « concessions » faites par l'Allemagne par les accords de la Haye et tout spécialement par les traités destinés à « liquider le passé », c'est-à-dire à régler la situation des biens allemands en pays étrangers et liquidés ou mis sous séquestre pendant la guerre, parurent absolument inacceptables au Dr Schacht. L'Allemagne assumait ainsi des obligations se chiffrant par plusieurs milliards et ne comportant aucune compensation. L'accord germano-belge du 13 juillet

1929 sur le remboursement des marks émis pendant l'occupation allemande et l'accord germano-polonais du 31 octobre 1929, par lequel l'Allemagne renonçait à faire valoir contre la Pologne ses droits sur des biens d'une valeur considérable, faisaient l'objet des plus vives critiques de la part du président de la Reichsbank. Le Dr Schacht réunit toutes ces observations dans un long memorandum qu'il communiqua à la presse le 5 décembre en même temps qu'il en envoyait un exemplaire au gouvernement. On pouvait lire notamment dans ce memorandum que le Dr Schacht avait signé le plan « sans assumer la responsabilité qu'il fut applicable en sa totalité » et qu'« il se refusait absolument à assumer la responsabilité de sa mise en application si les intentions et les conditions qui avaient dicté sa signature n'étaient pas respectées », comme c'était, semblait-il, le cas ». Le memorandum se terminait par ces mots : « Le monde s'illusionnerait s'il croyait qu'avec les charges prévues par le plan Young nous pouvons encore payer des millions ou des milliards à volonté ou renoncer à des droits de propriété. Le peuple allemand lui-même, s'illusionnerait s'il croyait qu'avec les charges que supporte actuellement l'économie ou avec une augmentation de ces charges, il serait en état de supporter les paiements du plan Young et au besoin des redevances supplémentaires ».

« Je ne veux pas contribuer et je ne contribuerai pas à ce que de pareilles illusions se produisent. Signé : Dr Hjalmar Schacht. » (1).

Ce memorandum publié par toute la presse du 6 décembre était pour les partisans du referendum une aubaine inespérée. Ils avaient dans leur camp, depuis le début, le Dr Melchior qui avait refusé de signer le plan des experts ; les deux délégués suppléants avaient assisté à la réunion du « *Langnamverein* » où le nouveau plan avait été plutôt mal traité, et voilà que quinze jours avant le referendum, le Dr Schacht, mettait ses compatriotes en garde contre les

(1) Deutsche Allgemeine Zeitung, 6 décembre 1929.

charges qu'allait leur imposer le plan Young et ses accords connexes et refusait d'en prendre la responsabilité.

La manifestation retentissante à laquelle s'était livré le Dr Schacht fut très vivement et très diversement commentée par la presse. Les journaux du consortium Hugenberg ne cachaient pas leur satisfaction et essayaient d'exploiter le plus possible le memorandum en faveur de la loi de libération, que le Dr Schacht n'avait d'ailleurs pas cessé de désapprouver. Les journaux du centre et de gauche, au contraire, critiquaient sans ménagement l'initiative du président de la Reichsbank et surtout l'incorrection du procédé consistant à remettre le texte du memorandum à la presse avant que le gouvernement ait pu en prendre connaissance. M. Georges Bernhard parlait du « pronunciamiento » du Dr Schacht (1) et le « *Vorwärts* » rendait « l'incapacité politique » du président de la Reichsbank responsable des mauvais résultats obtenus (2).

Dès le lendemain de la publication du memorandum, le 7 décembre, le gouvernement du Reich publiait un communiqué par lequel il blâmait « le ton et le contenu du memorandum ainsi que le moment de sa publication » et refusait de discuter pour l'instant les assertions du Dr Schacht.

Le 9 décembre, paraissait un appel de la commission du Reich pour l'initiative populaire allemande. Cet appel, intitulé « Le peuple contre le Reichstag » avait le texte suivant :

« Le peuple contre le Reichstag ! La majorité gouvernementale du Reichstag allemand a rejeté la loi de libération. Elle n'ose entreprendre aucun acte contre le mensonge de la responsabilité de la guerre et le plan de tribut. Les ministres parlementaires avaient déjà déclaré lors de l'initiative populaire que l'action du front national était vouée à l'échec. Malgré cela, l'initiative populaire a réussi. Maintenant, les mêmes ministres déclarent pour barrer la route à la libération de l'Allemagne, que 21 millions de voix sont nécessaires pour le referendum.

(1) Vossische Zeitung, 8 décembre 1929 .

(2) Vorwärts, 7 décembre 1929.

« Conformément à la constitution, seule la majorité des votants est requise.

« Cette majorité, nous l'aurons ! Le ministre de l'Intérieur du Reich a décidé que le referendum aurait lieu le dimanche d'or. Cela est contraire à l'esprit de la constitution. La constitution spécifie que les opérations électorales ne peuvent avoir lieu que les jours de repos.

« Les cercles religieux et économiques qui sont à nos côtés dans la lutte contre la culture bolcheviste (*Kulturbolchevismus*) ont été unanimes à condamner la décision du ministre de l'Intérieur du Reich.

« Nous en appelons au peuple contre le Reichstag qui nous livre, nous et nos enfants, aux exactions de l'Entente, dans le seul but de maintenir la coalition avec le marxisme.

« Le peuple contre le Reichstag ! Nous commençons le combat et nous le mènerons à bonne fin. Nous faisons appel à tous ceux qui se sont levés malgré la terreur exercée, à tous ceux qui, avec les premiers experts de la science économique veulent en terminer avec la politique d'exécution, à tous ceux qui veulent préserver l'est allemand contre les traités criminels avec la Pologne, pour qu'ils votent « oui » au referendum » (1).

Tous les partis politiques, depuis les populistes jusqu'aux communistes s'étaient prononcés contre la loi de libération et le cercle des nationaux allemands qui s'était séparé du Dr Hugenberg n'était pas moins actif que les autres partis dans sa campagne contre la loi d'initiative populaire. Il déclarait notamment dans sa brochure « le déclin de l'opposition nationale » : « Il est absurde de faire établir par un vote qu'un peuple ne veut pas payer. Il s'agit seulement de savoir s'il est obligé de payer ou s'il n'a pas besoin de payer. Si Hugenberg réussit à préparer dans la politique extérieure une situation qui permette à l'Allemagne d'être délivrée du tribut, il pourra au moins être élevé à la dignité de père de la patrie. Mais un referendum pour savoir si les bourgeois

(1) *Süddeutsche Zeitung*, 10 décembre 1929, n° 578.

ou les paysans allemands veulent payer ou non, c'est, nous le répétons, une pure absurdité » (1).

L'intervention du Dr Schacht, la démission du sous-secretaire d'Etat aux Finances le 19 décembre, celle du ministre des Finances Hilferding le 20 décembre, le malaise économique provoqué par le memorandum permirent au Docteur Hugenberg de gagner à la cause de la loi de libération plus d'électeurs que ne lui en avait fait perdre la scission qui s'était produite dans son propre parti.

Les résultats du referendum du 22 décembre furent les suivants : Inscrits : 42.322.689. Votants : 6.308.639. Blancs ou nuls : 131.491. Pour l'adoption : 5.838.890. Contre : 338.258 (2).

La loi contre la mise en esclavage du peuple allemand avait obtenu plus d'un million et demi de voix de plus que l'initiative populaire n'avait recueilli de signatures. Mais pour satisfaire aux conditions de l'article 75, il aurait fallu qu'au moins 21 millions d'électeurs participent au referendum et, pour satisfaire à celles de l'article 76, la loi aurait dû recueillir les votes du même nombre d'électeurs. L'échec était donc absolu, sur toute la ligne.

Cependant, le 24 décembre, la commission du Reich pour l'initiative populaire allemande déclarait qu'elle n'admettait pas la manière de voir du gouvernement et que la loi de libération ayant obtenu la majorité des suffrages exprimés devait être promulguée (3). Le 7 janvier 1930, la commission adressait au chancelier Müller une lettre le requérant de publier la loi « votée par referendum le 22 décembre 1929 ». Dans sa réponse du 9 janvier 1930, le chancelier déclarait qu'il ne pouvait satisfaire à la demande de la commission, la loi contre l'esclavage du peuple allemand n'ayant pas été votée par la majorité des électeurs inscrits et la majorité de ces derniers n'ayant même pas participé au referendum (4).

(1) Cité par le Dr. Curtius dans son discours au Reichstag, du 29 novembre 1929.

(2) Merk, op. cit. page 87.

(3) Lokal Anzeiger, 24 décembre 1929.

(4) Deutscher Geschichte Kalender, 1930, 1^{re} partie, page 1.

La thèse du chancelier fut confirmée, tout au moins en ce qui concerne l'article 75, par la décision prise le 14 mars 1930 par le Tribunal de vérification des élections du Reichstag, qui avait à examiner les résultats du referendum, en vertu de l'article 22 de la loi du 27 juin 1921. L'arrêt du Tribunal était ainsi rédigé : « Le vote pour le referendum du 22 décembre 1929 est valable. La majorité des électeurs n'a pas participé au vote » (1). Dans l'exposé des motifs qui accompagnait cette décision, le tribunal rappelait que le 17 décembre 1927, il s'était déclaré compétent pour déterminer ce qu'il fallait entendre par « décision » du Reichstag et qu'il avait admis « que l'article 75 s'appliquait aux décisions par lesquelles un projet de loi demandé par initiative populaire avait été rejeté ». L'exposé des motifs ajoutait : « le législateur constituant a considéré que le Reichstag émanait du suffrage universel, qu'il manifestait donc par ses décisions la volonté du peuple, d'où émane la puissance publique, et que, par suite, si la volonté du peuple incorporée dans une décision du Reichstag devait être abolie par referendum il fallait que ce referendum remplisse certaines conditions » (2).

Le Reichsrat ratifia le plan Young, les accords de la Haye et les traités de liquidation passés entre l'Allemagne et les anciennes puissances alliées, le 5 février 1930 par 48 voix contre 6, la Bavière s'abstenant. La discussion s'ouvrit le 11 février devant le Reichstag. Le plan Young et surtout le traité germano-polonais, firent l'objet de très vives critiques de la part du Dr Hugenberg (3), du comte Reventlow (national socialiste), du Dr Brüning (centre) et du communiste Thälmann. Les différents traités et accords ayant été renvoyés à la commission des affaires étrangères et à celle du budget, la deuxième lecture commença le 6 mars, au moment même où le Dr Schacht donnait sa démission de président de la Reichsbank. L'attitude du centre était très vive-

(1) Reichsanzeiger n° 60, 15 mars 1930.

(2) Hartmann, op. cit., page 227, critique cette décision du Tribunal de vérification des élections.

(3) Reichstagsdrucksache, 4^e législature, pages 3902 à 4022.

ment commentée et discutée ; on savait que les populistes bavaïrois, l'aile droite autonome du centre, s'abstiendraient, et il était évident que si le centre adoptait une même attitude, tous les accords et le plan seraient rejetés. Mais le Dr Brüning (1) vint déclarer à la séance du 12 mars que bien qu'il n'y eût là « qu'un diktat et non un accord librement consenti entre des partenaires d'égale force », le centre voterait la ratification.

Les accords de La Haye furent ratifiés par 270 voix contre 192 et les traités de liquidation obtinrent des majorités analogues. Le parti populiste avait voté contre la ratification bien que les accords eussent été signés par le Dr Stesemann ou le Dr Curtius, tous deux membres du parti populiste. Seul l'accord germano-polonais ne fut ratifié qu'à une très faible majorité, par 235 voix contre 217 et 8 abstentions.

Les partis d'opposition tentèrent alors un dernier effort pour empêcher la mise en vigueur du plan Young et des traités et accords connexes. Ils déposèrent une motion d'ajournement de la publication, conformément à l'article 72 de la constitution. Cette demande d'ajournement recueillit 173 suffrages contre 289. Plus du tiers du Reichstag s'étant prononcé pour l'ajournement, la proposition était adoptée. Mais on devait s'apercevoir une fois de plus de la valeur des garanties accordées à la minorité du Reichstag par l'article 72. Les partis de gouvernement déposèrent en effet une proposition tendant à donner aux lois votées le caractère d'urgence, ce qui permettait au président du Reich de promulguer les lois s'il le jugeait bon. La déclaration d'urgence fut votée par 283 voix contre 174. Le soir même l'urgence était également déclarée par le Reichsrat à la demande du gouvernement prussien, par 42 voix contre 5 et 12 abstentions.

Le lendemain, 13 mars, le maréchal von Hindenburg, publiait l'ensemble des lois mettant en vigueur le plan Young, les accords de La Haye et les traités de liquidation (2) à l'exception du traité germano-polonais dont il se

(1) Reichstagsdrucksache, 4^e législature, page 3924.

(2) Reichsgesetzblatt, 1929, II, pages 39 à 539.

« réservait de faire examiner la constitutionnalité ». En même temps qu'il promulguait les lois de ratification, le maréchal faisait publier une déclaration où il exposait les motifs qui l'avaient poussé à promulguer ces lois. « Malgré les lourdes charges que ce nouveau plan imposait pour de longues années au peuple allemand, malgré les graves objections que l'on pouvait adresser à maintes de ses dispositions », le président du Reich « n'a pu se décider, dans le sentiment de sa responsabilité vis-à-vis de l'Allemagne et de son avenir, à refuser la promulgation, car les suites d'un tel refus auraient été incalculables pour l'économie et les finances allemandes et auraient provoqué une crise très grave et pleine de dangers pour notre patrie ». Le maréchal terminait en demandant à tous les Allemands d'oublier leurs querelles et de « s'unir dans la pensée « Deutschland über alles ! » (1)

Le 18 mars 1930, le président von Hindenburg promulguait la loi de ratification du traité germano-polonais dont le ministre de la Justice et les juristes compétents lui avaient garanti le caractère constitutionnel (2). Mais il ajoutait qu'il avait apprécié à sa juste valeur « l'opposition élevée par une forte minorité du Reichstag contre l'accord de liquidation germano-polonais » et qu'il comprenait les résistances rencontrées par la loi dans les provinces prussiennes de l'est. Il ne promulguait la loi que « pour maintenir à leur glèbe les frères de race allemande de l'autre côté des frontières » (3).

Il ne restait plus qu'à payer les frais de l'initiative populaire et du referendum. Le 4 décembre 1929 le gouvernement avait été interpellé au Reichstag sur « le coût de la guerre faite à l'initiative populaire par le gouvernement ». Le ministre de l'Intérieur, M. Severing, avait demandé le renvoi de l'interpellation et s'était contenté d'indiquer que les frais mis par la loi à la charge du gouvernement avaient été de 600.000 marks pour l'initiative populaire et attein-

(1) Deutscher Geschichte Kalender, 1^{re} partie, page 4.

(2) Reichsgesetzblatt, 1930, II, pages 539 à 586.

(3) Deutscher Geschichte Kalender, 1930, 1^{re} partie, page 19.

draient 2.500.000 marks pour le referendum (1). Le 26 mars 1930, le gouvernement demandait dans un budget annexe l'approbation des dépenses faites par le ministère de l'Intérieur pour combattre l'initiative populaire. M. Severing fut ainsi amené à déclarer qu'il avait prélevé 350.000 marks sur le « fonds de défense de la République » pour « éclairer l'opinion publique allemande sur le plan Young » (2). C'était donc environ vingt millions de francs que la loi de libération avait coûté aux finances du gouvernement allemand. Sans atteindre un tel total, les dépenses faites par la commission du Reich pour l'initiative populaire se chiffraient également par millions.

§ 5. - LES FONCTIONNAIRES ET LA LOI DE LIBÉRATION.

Le texte de l'article 4 de la loi de libération posait une série de problèmes qui furent longuement débattus dans les parlements du Reich et des pays et qui trouvèrent seulement leur solution devant la Haute Cour de Justice (Staatsgerichtshof). Il s'agissait de savoir d'une part si un fonctionnaire pouvait, sans manquer à ses obligations, demander des peines de prison pour haute trahison, pour ses supérieurs hiérarchiques, et d'autre part si l'inscription sur les listes d'initiative populaire devait être considérée comme l'exercice du droit de pétition ou était au contraire un acte par lequel un citoyen exerçait son pouvoir législatif. Dans le cas d'une pétition le fonctionnaire pouvait être inquiété, dans le cas d'un acte législatif il ne pouvait pas l'être.

Ces questions prirent une tournure particulièrement aiguë après les déclarations faites le 15 octobre 1929 par M. Braun, ministre président de Prusse. Dans un discours qui fut radio-diffusé dans toute l'Allemagne, M. Braun exposait en ces termes comment il comprenait le devoir des fonctionnaires et comment il veillerait à ce que les fonctionnaires accomplissent ce devoir : « L'électeur qui contribue à l'échec

(1) Sten. Berichte des Reichstags, 4^e législature, page 3442.

(2) Sten. Berichte des Reichstags, 4^e législature, page 4666.

de l'initiative populaire en refusant de s'inscrire sur les listes agit vraiment dans l'intérêt du peuple allemand. J'attends avec assurance que les fonctionnaires, avec la grande majorité du peuple allemand, agissent de la sorte. Je ne pourrais comprendre qu'un fonctionnaire s'inscrive pour l'initiative populaire, appuyant ainsi la demande ignominieuse de peines de prison pour les ministres et autres fonctionnaires qui agissent dans l'intérêt bien compris de l'Allemagne. Le fonctionnaire a certainement dans l'Etat populaire, la liberté d'opinion qu'il n'avait pas sous l'ancien régime et il peut faire un large usage de ce droit. Mais, plus que les autres citoyens, il a aussi des devoirs envers l'Etat. Dans cette question, où il y va des intérêts vitaux du peuple et de l'Etat, où l'autorité du gouvernement et de ses hommes d'Etat est en jeu, ce serait manquer à son devoir de fonctionnaire que de soutenir l'initiative populaire ». (1).

Sans attendre cette déclaration, qu'il prévoyait, le député von Winterfeld avait, au nom de la fraction nationale allemande du Landtag de Prusse, déposé au Landtag la proposition suivante :

« Le Landtag décide d'inviter le ministère d'Etat :

1° A déclarer sans délai et de façon précise, qu'il protégera expressément contre tout préjudice le droit garanti à tout fonctionnaire par la constitution, d'agir suivant sa conviction de citoyen, pour l'initiative populaire.

2° A prendre toutes mesures requises contre tout fonctionnaire qui userait de son influence dans un sens hostile à cette initiative (2).

Cette proposition vint en discussion le 16 octobre devant le Landtag et elle fournit à M. Braun l'occasion de faire des déclarations qui n'avaient aucun rapport avec celles demandées par M. von Winterfeld et ses amis. M. Braun se contenta, en effet, de rééditer son discours de la veille, en l'agrémentant de précisions et de menaces propres à faire réfléchir tout fonctionnaire soucieux de ne pas perdre sa place.

(1) Lammers Simons. Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, tome II, 1929, page 72.

(2) Drucksache du Landtag de Prusse, 3^e législature, n° 3698.

M. Braun s'exprimait en ces termes : « L'initiative populaire veut envoyer en prison pour trahison les ministres qui ont signé le plan Young. Elle présente par suite, l'attaque la plus grave et la plus infamante qui se puisse imaginer et qui puisse être portée contre un gouvernement. Un fonctionnaire qui y participe commet sans aucun doute une violation de ses devoirs de fonctionnaire (Très vrai ! Ecoutez, sur les bancs du centre et de la social-démocratie. Vive contradiction à droite. Interruption sur les bancs nationaux allemands : que devient la liberté ?) Aucun Etat du monde qui a encore la prétention à la considération et à l'autorité ne peut admettre un tel fait. J'ai donc dit dans mon discours radio-diffusé d'hier que je ne comprendrais pas qu'un fonctionnaire vote pour l'initiative populaire et s'associe ainsi à l'accusation de trahison et à la proposition de peine de prison pour les plus hautes autorités du Reich... Donc, je déclare, encore une fois, au nom du gouvernement que je compte absolument que tout fonctionnaire de l'Etat, en pleine connaissance des obligations qu'il a, même en dehors du service, envers l'Etat, verra clairement que l'adhésion à l'initiative populaire, sous quelque forme que ce soit, est inconciliable avec ses devoirs de fonctionnaire » (1).

Le même jour le ministre de l'Intérieur du Reich faisait la déclaration suivante : « D'après la jurisprudence du conseil supérieur de discipline, les fonctionnaires doivent garder une correction nécessaire dans l'exercice de leurs droits civiques. Ils doivent spécialement respecter la loi pénale. L'article 4 du projet d'initiative populaire dépasse ces limites, il cherche à stigmatiser du crime de trahison l'activité du président du Reich et du gouvernement, il contient une insulte aux plus hautes autorités de l'Etat. Le gouvernement ne peut ni ne veut protéger des poursuites disciplinaires des autorités compétentes, les fonctionnaires qui, par leur adhésion à l'article 4 de la loi d'initiative populaire

(1) Sten.Berichte du Landtag de Prusse, 3^e législature, 1929, page 8437. La proposition fut repoussée le 23 octobre par 240 voix contre 158.

dépasseraient les limites tracées par la constitution » (1).

Enfin, les ministres du cabinet prussien tout en faisant connaître à leurs subordonnés, par voie de circulaires, les paroles de M. Braun les accompagnaient de commentaires en aggravant encore la portée, voire même d'interdictions formelles. Le ministre de l'intérieur de Prusse, M. Grzesinski (social-démocrate) demandait par exemple qu'on lui signale ceux de ses fonctionnaires qui prendraient part à l'initiative et déclarait qu'il renverrait de l'administration quiconque y participerait. Les bulletins officiels des ministères de la Justice et des Finances reproduisaient des dispositions analogues. Le préfet de police de Berlin, Zörgiebel, faisait publier dans ses « *Amtliche Nachrichten des Polizeipräsidentium* », l'ordre suivant : J'interdis à tous les employés de participer, sous quelque forme que ce soit, à l'initiative populaire ». Cet ordre ne fut rapporté que le 27 octobre (les délais d'inscription expiraient le 29), par une circulaire qui renvoyait aux paroles de M. Braun, ce qui n'était guère plus encourageant, (2). Le Conseil municipal de Berlin fit reproduire dans son bulletin officiel le discours de M. Braun et interdit à ses employés de participer à l'initiative populaire.

C'est dans ces conditions que la fraction nationale allemande du Landtag de Prusse décida de saisir la Haute Cour de Justice du Reich (*Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich*) et de lui demander de rendre d'urgence un arrêt autorisant, par voie de dispositions provisoires les fonctionnaires à s'inscrire pour l'initiative populaire sans risquer d'encourir des sanctions disciplinaires. Le texte de la requête était le suivant : « La Haute Cour de Justice du Reich doit décider que la participation des fonctionnaires prussiens à l'initiative populaire et au referendum est régulière et que les actes par lesquels le ministère prussien veut interdire cette participation sont contraires à la constitution » (3).

La fraction nationale allemande faisait valoir à l'appui de sa demande que l'interdiction faite aux fonctionnaires de

(1) Deutscher Geschichte Kalender, 1929, 2^e partie, page 231.

(2) Everling, op. cit., page 19.

(3) Lammers Simons, op. cit. page 75.

participer à l'initiative populaire « sous quelque forme que ce soit », était contraire à l'article 80 de la constitution prussienne et à l'article 130 de la constitution du Reich qui garantissaient la liberté d'opinion des fonctionnaires. La fraction demandait donc à la Cour de rendre, vu l'urgence, des dispositions provisoires, qui, sans préjuger sur le fond, déclareraient régulière l'inscription des fonctionnaires sur les listes d'initiative.

Le gouvernement prussien s'opposa naturellement à cette demande en faisant remarquer que la mesure réclamée ne pouvait manquer de préjuger sur le fond et que d'ailleurs l'article 125 de la constitution du Reich garantissait la liberté de vote (*Wahlfreiheit*), mais non la liberté de s'inscrire sur des listes d'initiative populaire. Une telle inscription n'était pas un vote et ne pouvait par suite bénéficier de la garantie de l'article 125. Le gouvernement du Reich se joignit aux conclusions du gouvernement Prussien.

Par arrêt du 23 octobre 1929, la Cour rejetait la demande de la fraction nationale allemande pour le motif que la Cour n'était pas qualifiée pour ordonner des mesures provisoires qui d'ailleurs ne seraient pas une garantie pour les fonctionnaires, l'arrêt sur le fond pouvant très bien déclarer leur inscription illicite (1).

Ce fut donc sans garantie d'aucune sorte et à leurs risques et périls, que les fonctionnaires prussiens s'inscrivirent sur les listes de l'initiative populaire. Bien plus, ceux d'entre eux qui avaient eu l'audace de s'inscrire eurent parfois la désagréable surprise de voir publier les listes d'inscription dans des journaux social-démocrates. C'est ainsi que le « *Grenzbote* », la « *Rheinische Zeitung* », la « *Magdeburger Volkstimme* » publièrent quelques listes de ce genre en menaçant de continuer leur publication si les jours suivants d'autres fonctionnaires s'inscrivaient. Le résultat de telles publications fut d'amener un certain nombre de fonctionnaires à retirer leur signature (2).

(1) Lammers Simons, op. cit., page 76.

(2) Le droit de retirer sa signature n'est pas spécifié dans la loi de 1921, mais l'opinion générale s'en montre partisan. Merk, op. cit., page 119. *Kaisenberg. Frankfurter Zeitung* n° 831, 8 novembre 1929.

En attendant que la Haute Cour de Justice ne rendit son arrêt sur le fond, les discussions pour savoir si les fonctionnaires avaient ou non le droit de s'inscrire et si l'inscription était autre chose qu'une pétition, allaient leur train. La question était très controversée et les solutions données par les mêmes journaux ou revues changeaient suivant les jours et étaient parfois très différentes les unes des autres. C'est ainsi que dans la « *Frankfurter Zeitung* » du 7 novembre, le Dr Kaisenberg assimilait les listes d'initiative populaire aux listes qui peuvent être établies pour une pétition (Article 126 de la constitution du Reich), tandis que quelques jours après le professeur Anschütz soutenait dans le même journal que l'inscription sur les listes d'initiative constituait une partie des actes législatifs du peuple et que, par suite, les fonctionnaires devaient avoir entière liberté de s'inscrire (1).

La même divergence d'opinions régnait dans le « *Reichsverwaltungsblatt* ». Le Dr Falk se prononçait résolument contre la participation des fonctionnaires à l'initiative car celle-ci n'était qu'une variété du droit de pétition dont le tribunal disciplinaire du Reich avait refusé l'exercice aux fonctionnaires (2). Le fait que le ministre de l'Intérieur du Reich avait autorisé l'initiative populaire ne déliait en rien le fonctionnaire de ses obligations, qu'il violait d'autant plus que, d'après l'article 35 de la loi du 27 juin 1921, il devait faire suivre sa signature de sa qualité. Quant à l'article 125 de la constitution que l'on voudrait appliquer ici, son texte montrait clairement qu'il ne trouvait pas ici de domaine d'application ; il parle en effet de la liberté et du secret du vote, or il est bien évident que l'inscription n'est pas secrète puisque celui qui s'inscrit peut voir les signatures de ceux qui se sont inscrits avant lui. Le Dr Apel pensait au contraire que l'on ne pouvait pas assimiler l'initiative populaire à un droit de pétition. L'initiative populaire est réglée en effet par l'article 73 de la constitution qui est placé dans le

(1) Anschütz, *Frankfurter Zeitung*, n° 847, 13 novembre 1929.

(2) Falk, *Volksbegehren und Beamtenpflichten. Reichsverwaltungsblatt*, 1929, page 710.

chapitre de « la législation du Reich », tandis que l'article 126 qui introduit le droit de pétition figure dans la deuxième partie de la constitution qui parle des « droits et devoirs des Allemands ». Au surplus, l'article 3 de la constitution prussienne spécifie que le peuple manifeste sa volonté par les élections, l'initiative populaire et le referendum ; on ne saurait donc refuser davantage aux fonctionnaires qui sont une catégorie du peuple, le droit de s'inscrire sur les listes d'une initiative populaire que celui de prendre part à une élection. L'article 4 de la loi de libération peut paraître à certains inconciliable avec les devoirs des fonctionnaires, mais on ne doit pas oublier que le peuple allemand est souverain et que par suite il peut tout demander et tout décider (1).

C'est dans ce sens que devait décider la Haute Cour de Justice dans son arrêt du 19 décembre 1929. Cet arrêt était rédigé ainsi : « La liberté d'opinion garantie aux fonctionnaires par l'article 130 § 2, de la constitution du Reich comprend le droit de s'inscrire pour l'initiative populaire et de voter au referendum » (2).

Les considérants dont s'accompagnait cet arrêt étaient d'un très grand intérêt car ils définissaient la nature juridique de l'initiative populaire et précisaient l'étendue des droits des fonctionnaires. La Cour déclarait que la participation à une initiative populaire était une participation à l'acte législatif populaire, que l'inscription constituait une partie intégrante du mécanisme par lequel le peuple souverain exerçait le pouvoir législatif. « Il y avait là une manifestation aussi importante, au point de vue constitutionnel que la participation à un vote ou à une élection. » Vouloir assimiler l'initiative populaire à une pétition « c'était méconnaître la nature juridique du pouvoir législatif du peuple », car l'initiative populaire n'est pas adressée au Reichstag mais au peuple. L'intervention du Reichstag n'a été

(1) Apel, Volksbegehren und Beamtenpflichten. Reichsverwaltungsblatt, 1929, page 757.

(2) Lammers Simons, op. cit. page 81. Cet arrêt a été critiqué par Kaisenberg, « Die Rechtsnatur des Eintragsverfahrens beim Volksentscheid. Reichsverwaltungsblatt, 1930, page 221.

introduite que dans un but de simplification, et d'économie de temps et d'argent. Le peuple agissant dans l'initiative populaire comme législateur, on ne saurait interdire à une partie de ce peuple, aux fonctionnaires, de prendre part à l'exercice du pouvoir législatif et on doit accorder à l'initiative populaire, malgré le silence de la loi, la garantie de « liberté de vote » de l'article 125.

La Cour déclarait ensuite que les fonctionnaires pouvaient signer sur les listes d'initiative populaire sans se soucier du contenu de cette initiative, du moment que le gouvernement avait cru devoir l'admettre — et la Cour semblait reprocher au ministre de l'Intérieur de n'avoir pas refusé l'admission. Mais si le fonctionnaire peut librement s'inscrire pour une initiative populaire, il ne peut faire campagne pour cette initiative, ou tout au moins, ce serait alors à ses risques et périls ; la Cour rejetait en effet la demande de la fraction nationale allemande qui tendait à faire reconnaître ce droit aux fonctionnaires.

L'arrêt du 19 décembre 1929 était un désaveu fort net pour le gouvernement prussien qui avait toujours refusé à la Cour de dire si oui ou non il interdisait formellement la participation des fonctionnaires à l'initiative populaire, même lorsque cette participation devait se réduire à une simple signature. La thèse du gouvernement de M. Braun était celle-ci : il n'est pas interdit aux fonctionnaires de signer pour l'initiative populaire, mais s'ils le font, ils seront très certainement punis. M. Braun n'accepta pas d'ailleurs d'un cœur léger l'échec retentissant que lui infligeait la Haute Cour de Justice ; il ira même jusqu'à déclarer que la Cour s'était laissée entraîner « beaucoup plus par des raisons d'opportunité politique que par des raisons juridiques » (1). Le « *Berliner Tageblatt* » (démocrate) essayait de démontrer que l'arrêt était « un succès pour le gouvernement prussien » (2) mais le reste de la presse ne partageait pas

(1) Sten. Berichte au Landtag de Prusse, 3^e législature, pages 13695 et 14148.

(2) *Berliner Tageblatt*, 19 décembre, 1929, soir.

cette opinion et la très gouvernementale « *Könische Volks Zeitung* » (centre) écrivait qu'une telle procédure « non seulement n'avait pas augmenté l'autorité de l'Etat, mais encore lui avait nui gravement » (1).

Enfin, le rôle joué par les fonctionnaires prussiens pendant la campagne d'initiative populaire eut son épilogue à la 23^e commission du Landtag de Prusse qui avait été instituée le 9 décembre 1929, à la demande des nationaux allemands et des nationaux socialistes pour rechercher les abus d'influence dont auraient pu se rendre coupables des fonctionnaires au cours de la campagne. Le 18 décembre 1930, la commission d'enquête décida d'entendre le président du conseil, M. Braun, le ministre de la Justice Schmidt et l'ancien ministre de l'Intérieur devenu préfet de police de Berlin, M. Grzesinski. La commission voulait leur demander des explications sur les méthodes d'intimidation employées par eux à l'égard des fonctionnaires en octobre 1929. Le 31 janvier 1931 le ministère d'Etat refusait de donner suite à la demande de la commission, les explications en question devant nuire, si elles étaient fournies, à l'intérêt supérieur de l'Etat... A la suite de cette déclaration la commission, où les partis de gouvernement avaient la majorité, décida de voter une résolution constatant qu'il n'y avait eu ni abus d'influence ni abus d'autorité. Les partis d'opposition ne purent que faire remarquer que par suite du refus du gouvernement d'autoriser les ministres à déposer devant la commission, celle-ci n'avait obtenu aucun éclaircissement.

Le 4 mai 1931 le député Stendel demanda à M. Braun quels étaient les motifs qui avaient poussé le ministère d'Etat à refuser de déférer à la demande de la commission. M. Braun répondit « qu'il ne pouvait répondre à cette question, justement pour ne pas nuire aux intérêts supérieurs de l'Etat. » La question Stendel fut renvoyée à la commission de législation où la majorité gouvernementale se déclara très satisfaite de la réponse de M. Braun, bien que le rapporteur ait fait remarquer que s'il était possible aux

(1) *Kölnische Volkszeitung*, 19 décembre 1929, soir.

ministres de refuser de déposer devant des commissions d'enquête sans donner de motifs à ce refus, l'existence des commissions d'enquête était vraiment un luxe bien inutile (1).

La plupart des autres gouvernements allemands s'étaient bien gardés de faire à la loi de libération une opposition aussi acharnée que le gouvernement prussien. Les gouvernements de Bavière, Saxe, Wurtemberg, Thuringe et Mecklembourg, dont la sympathie pour le plan Young n'avait d'ailleurs rien d'excessif, avaient laissé leurs fonctionnaires libres d'agir selon leurs opinions politiques.

Cette attitude semble être, sans contredit, beaucoup plus en harmonie avec l'esprit de la constitution que celle adoptée dans le Reich par le cabinet Müller-Severing et en Prusse par le gouvernement Braun-Grzesinski. Le Dr Curtius lui-même déclarait au Reichstag le 11 février 1930 que le gouvernement dont il faisait partie avait vraiment « dépassé la mesure » dans sa lutte contre l'initiative Hugenberg. Il est certain que le gouvernement ne gagne pas en prestige ni en autorité lorsqu'il emploie les méthodes d'un parti politique, et on ne peut que partager l'opinion de M. Hartwig lorsqu'il écrit que le dommage pour le pays eût été beaucoup moins grand si le gouvernement avait moins pris à cœur sa tâche « d'éclairer les électeurs », même si un nombre quelque peu supérieur de ces derniers s'était prononcé pour un projet de loi que tout le monde savait voué à un échec certain (2).

(1) Eichhoff. Aus dem preussischen Landtage. Deutsche Juristen-Zeitung 1931, page 1074.

(2) Hartwig, *op. cit.*, page 119.

L'ELECTION PRESIDENTIELLE DE 1932 ET LA
DEMANDE DE PLEBISCITE DE L'ORDRE DE
« LA JEUNE ALLEMAGNE »

Le premier président du Reich, Ebert, avait été élu par l'Assemblée nationale de Weimar, le 11 février 1919. La durée de son mandat n'était pas spécifiée; il devait rester en fonctions jusqu'à ce que les circonstances permettent de faire élire le président du Reich par le peuple comme le prescrivait l'article 41 de la constitution de Weimar. La loi du 27 octobre 1922 (1) décida que les pouvoirs d'Ebert expireraient le 30 juin 1925. Mais Ebert mourut le 28 février 1925 et le peuple allemand fut appelé pour la première fois à élire le chef de l'Etat. Le maréchal von Hindenburg fut élu le 26 avril 1925 par 14.655.766 voix contre 13 millions 751.615 à son principal concurrent, le chancelier Marx.

Les pouvoirs du maréchal président expirant en mai 1932, le chancelier Brüning, désireux d'éviter l'agitation et peut-être les troubles d'une campagne présidentielle qui menaçait d'être particulièrement âpre et violente, proposa au début de janvier 1932 de faire prolonger par le Reichstag les pouvoirs que le maréchal von Hindenburg tenait du peuple. La réélection du Président du Reich par le Reichstag, ou la prolongation de son mandat pour une durée déterminée ne pouvait avoir lieu qu'en vertu d'une loi modifiant les articles 41 et 43 de la constitution, c'est-à-dire en vertu d'une loi votée à la majorité des 2/3. Une telle majorité

(1) Reichsgesetzblatt, 1922, I, page 800.

devait nécessairement comprendre, dans le Reichstag élu le 14 septembre 1930 et qui comptait 477 députés, le parti national socialiste qui détenait 107 mandats — les 77 députés communistes étant hostiles à toute réélection ou prolongation de mandat par le Reichstag. La social-démocratie, le parti d'état, le centre catholique, les populistes bava-rois, la réunion économique et les populistes étaient prêts à soutenir l'initiative du chancelier Brüning, mais tous ces partis réunis ne disposant pas des deux tiers des voix, le chancelier entama des pourparlers avec le Dr Hugenberg, président de la fraction des nationaux allemands (41 sièges) et avec Hitler. Les négociations échouèrent, les deux chefs de l'« opposition nationale » refusant au Reichstag, au nom des principes démocratiques, le droit de réélire le président du Reich ou de proroger ses pouvoirs. La proposition du chancelier ne pouvant par suite de ce double refus trouver au Reichstag la majorité requise, fut abandonnée.

C'est alors que se plaça l'intervention de « l'ordre de la Jeune Allemagne ». Le grand maître de l'ordre, Arthur Mahraun, crut que la meilleure manière d'éviter l'agitation de la campagne présidentielle serait d'organiser une initiative populaire tendant à faire prolonger de sept ans les pouvoirs du président sortant. Le 13 janvier 1932, M. Mahraun publiait dans le « *Jungdeutsche* » l'appel suivant : « Le président du Reich von Hindenburg a déclaré qu'il était prêt, dans les circonstances actuelles, si graves pour notre destinée, à accepter à nouveau les fonctions de président du Reich si la majorité requise du Reichstag se prononçait en ce sens. La tentative faite pour réunir cette majorité a échoué. Au cours des discussions qui accompagneraient l'élection d'Hindenburg par le peuple, les querelles de parti viendraient au premier plan et on s'exposerait au grand danger de voir s'allumer une nouvelle querelle pour savoir de qui le président von Hindenburg serait le candidat. On s'exposerait de même au risque de voir se manifester au moins une candidature communiste.

« Il est absolument nécessaire de conserver l'unité que le peuple allemand, en dépit de toutes les discussions existantes, possède dans sa foi en Hindenburg. Le mouve-

« ment jeune allemand a par suite proposé l'admission
« d'une initiative populaire en vue d'un referendum sur la
« loi suivante :

« *Par abrogation de toute disposition contraire de la*
« *constitution du Reich, et tout particulièrement des arti-*
« *cles 41 et 43, la durée du mandat du président du Reich*
« *von Benckendorff et Hindenburg, est prolongée de sept*
« *ans.* »

Le « *Jungdeutsche* » des jours suivants publiait des listes destinées à recevoir les 5.000 signatures d'électeurs requises par l'article 27 de la loi du 27 juin 1921, pour que le ministre de l'Intérieur puisse admettre une proposition d'initiative populaire. Le nombre de signatures exigé fut rapidement recueilli et la proposition d'admission fut présentée au ministre de l'Intérieur du Reich, le docteur Groener.

Mais, entre temps, une commission décidée à soutenir énergiquement la candidature du maréchal président s'était formée à Berlin, sous la présidence du bourgmestre Sahn. Des commissions analogues se formèrent dans la plupart des pays du Reich, et, pour donner plus de poids à leur action, elles organisèrent une vaste manifestation de fidélité pour Hindenburg : des listes furent déposées pendant quelques jours dans les bureaux des principaux journaux favorables à la réélection du maréchal et les électeurs désireux de lui renouveler leur confiance étaient priés de s'y inscrire. Plus de trois millions de signatures furent ainsi recueillies et, devant le succès de cette manifestation, le grand maître de l'ordre de la Jeune Allemagne retira sa demande d'admission d'initiative populaire, qui avait été d'ailleurs fort mal accueillie par tous les partis.

En effet, une telle initiative était vouée à un échec certain. La proposition de loi tendant à faire plébisciter le maréchal président, modifiait, comme elle le disait expressément, la constitution ; elle ne pouvait donc être acceptée que si plus de la moitié des électeurs inscrits se prononçait en sa faveur. L'Allemagne comptant plus de 44 millions d'électeurs, la proposition Mahraun ne pouvait être votée que si elle recueillait plus de 22 millions de suffrages. Or, la candidature du maréchal président recueillit au premier tour, le

13 mars, 18.600.000 voix et au second tour, le 10 avril, 19.300.000. Il s'en fallait donc d'environ trois millions de voix, pour que le président sortant recueillit la majorité des suffrages des électeurs inscrits. Si l'on songe que la participation électorale avait été particulièrement forte — 86 % le 13 mars — et qu'elle eût été sans doute beaucoup plus faible pour un plébiscite, on voit à quel échec était vouée l'initiative de la l'ordre de la « Jeune Allemagne ». En diminuant ainsi le prestige attaché au nom d'Hindenburg, cette initiative n'eût servi — comme l'initiative sur l'expropriation des princes — qu'à favoriser la cause qu'elle se proposait de combattre.

TROISIEME PARTIE

L'INITIATIVE POPULAIRE ET LE REFERENDUM DANS LES PAYS DU REICH.

La constitution de Weimar exige dans son article 17 que tous les pays composant le Reich allemand aient une constitution d'Etat libre et soient gouvernés par des ministres responsables devant la représentation populaire élue au suffrage universel. Mais la sympathie du législateur de Weimar pour l'initiative populaire et le referendum n'était pas assez grande pour qu'il obligeât les pays à introduire ces institutions dans leur constitution. Tous les pays cependant, à l'exception de Lübeck, ont adopté l'initiative populaire et le referendum; certains n'ont pas conservé tous les obstacles et toutes les difficultés que la constitution du Reich place sur la route du referendum; d'autres au contraire, ont renforcé ces obstacles et ont rendu ainsi pratiquement impossible toute tentative d'initiative populaire. La constitution des pays allemands donnant au peuple le droit de dissoudre par referendum leur Parlement, la dissolution a été presque toujours le but que se proposait l'initiative populaire; mais le résultat de ces demandes de dissolution

est plutôt décevant si l'on considère que sur les quelques vingt tentatives faites dans ce sens, une seule a réussi jusqu'à présent par referendum — et encore parce que personne ne s'y opposait.

CHAPITRE PREMIER

LA REPUBLIQUE DE PRUSSE.

Lorsque l'Assemblée nationale de Prusse de 1848 se fut avérée impuissante et eut été dissoute, le roi Frédéric-Guillaume IV octroya le 31 janvier 1850 une constitution qui devait avec quelques retouches rester en vigueur jusqu'à la révolution de 1918. La Prusse était une monarchie constitutionnelle, non parlementaire, dont le Parlement n'avait que peu de choses à voir avec la « représentation populaire ». La Chambre haute ou Chambre des Seigneurs n'avait rien d'électif, et la Chambre basse ou Landtag était élue au système des classes, où les représentants de la première classe — quelques gros négociants ou banquiers — élaient à eux seuls un tiers des députés. Le ministère, nommé par le roi, n'était responsable que devant lui.

La réforme du droit de suffrage en Prusse fut la question politique la plus âprement discutée durant la grande guerre. En échange des sacrifices de toute sorte qui lui étaient demandés, le peuple réclamait quelques droits politiques, et il les réclamait avec tant d'insistance que, dans le discours du trône du 13 janvier 1916, l'empereur et roi annonça, pour un avenir plus ou moins lointain, une réforme électorale. Cette promesse ne devait être précisée que plus d'un an après, dans le célèbre « message de Pâques » du 7 avril 1917 (1). Guillaume II invitait le président du Conseil de

(1) Giese. Die preussische Verfassung.

Prusse à préparer un projet de loi « pour qu'au retour de nos guerriers, ceux-ci puissent rapidement être amenés à participer au gouvernement intérieur de Prusse », et le souverain ajoutait : « Après les résultats énormes obtenus par la participation du peuple entier à cette terrible guerre, il n'y a plus de place pour le droit électoral de classes ; le projet devra prévoir l'élection des députés au suffrage direct et secret ». Le mot « universel » était soigneusement évité mais le gouvernement attendit cependant plus de six mois après le message de Pâques pour déposer un projet de réforme. Par suite de la violente opposition des conservateurs, la réforme ne fut votée qu'en octobre 1918 par la Chambre des Seigneurs. Il était déjà trop tard.

En effet, le 8 novembre le ministère se retirait, le 9 le chancelier Max de Bade annonçait l'abdication de Guillaume II comme « empereur et roi » et des Conseils de travailleurs et soldats se formaient à Berlin où la république était proclamée. Le 12 novembre se constituait un ministère composé de trois socialistes majoritaires et de trois socialistes indépendants et présidé par MM. Braun et Hirsch. Une proclamation du nouveau gouvernement, publiée le 13 novembre, déclarait que la Prusse était « devenue Etat libre par la volonté du peuple » et que la tâche du gouvernement prussien serait « de transformer aussi vite que possible la vieille Prusse réactionnaire en une république populaire, pleinement démocratique » (1).

§ 1. - LA CONSTITUTION PRUSSIENNE DU 30 NOVEMBRE 1920.

L'Assemblée nationale constituante de Prusse, fut élue le 26 janvier 1919, au suffrage universel, par les électeurs des deux sexes âgés de plus de 20 ans. L'Assemblée se réunit à Berlin le 13 mars 1919 et vota le 20 mars une constitution provisoire (*Notverfassung*) (2). La constitution déclarait que

(1) Deutscher Geschichte Kalender. Die deutsche Revolution, p. 53.

(2) Sten. Berichte de l'Assemblée Nationale Constituante, pages 381 à 418.

le pouvoir législatif comme le pouvoir exécutif appartenait à l'Assemblée nationale ; le peuple devait s'en remettre complètement à la volonté de ses représentants car il n'avait ni droit d'initiative, ni droit de referendum. Une proposition des socialistes indépendants qui voulait que les lois ne pussent être rendue par l'Assemblée Nationale qu' « en accord avec les représentants des Conseils d'ouvriers et soldats » et qui donnait au peuple le droit de « trancher par referendum » les différends qui pourraient s'élever, avait été repoussée.

Un an devait s'écouler avant que le gouvernement, constitué en mars 1919, par les trois partis de Weimar qui disposaient d'une majorité de plus des trois quarts des voix, ne déposât son projet de constitution. Ce projet fut déposé le 24 février 1920 par le ministre de l'Intérieur du cabinet Hirsch, M. Heine ; mais sa discussion fut retardée par le putsch Kapp-Lüttwitz qui entraîna la chute du cabinet Hirsch et son remplacement par un cabinet Braun dans lequel le portefeuille de l'Intérieur était confié à M. Severing. M. Severing présenta le 26 avril le projet de son prédécesseur, à l'Assemblée nationale. Il n'est pas peu curieux de remarquer que ce projet rédigé par des démocrates et des social-démocrates faisait bon marché du gouvernement direct du peuple et ne prévoyait ni initiative populaire ni referendum. Cela valut d'ailleurs au projet les plus vives critiques tant de la part du social-démocrate Hauschild que de celle du national allemand von Kries qui déclara qu'il était impossible de refuser le droit d'initiative populaire et de referendum « au seul peuple prussien » (1).

Le projet de constitution fut renvoyé à la commission de constitution qui y introduisit l'initiative populaire et le referendum sans que ces dispositions fussent l'objet de grandes discussions entre les partis. La part faite à l'initiative populaire était plus grande que dans le Reich puisque le peuple avait le droit de demander et de voter la dissolution du Landtag. Par contre, les droits du Staatsrat

(1) Sten. Berichte de l'Assemblée Nationale Const. de Prusse, pages 381 à 418.

d'en appeler au referendum étaient moins solidement garantis que ceux du Reichsrat dans la constitution du Reich ; la commission supprima en effet au cours de la discussion en deuxième lecture (24-29 septembre 1920) le droit qu'elle avait accordé au Staatsrat de demander le referendum en cas de conflit avec le Landtag.

L'Assemblée nationale vota le 30 novembre 1920, après de très brefs débats, la « constitution de l'Etat libre de Prusse » (1). Seuls les 60 députés nationaux allemands et socialistes indépendants avaient voté contre la nouvelle constitution, les 7 députés hanovriens s'étaient abstenus tandis que les 280 députés des partis de coalition et du parti populiste avaient voté pour. La loi sur la procédure de l'initiative populaire et du referendum, prévue par l'article 6 § 7 de la constitution, est intervenue le 6 janvier 1926 (2) et a été complétée par l'ordonnance du 23 janvier 1926 (3).

Le préambule de la loi constitutionnelle du 30 novembre 1920 déclare que « le peuple prussien s'est donné par son Assemblée nationale constituante la constitution suivante », l'article 2 fait reposer la puissance publique dans l'universalité du peuple prussien et l'article 3 donne au peuple la possibilité d'exercer sa souveraineté, directement par « l'initiative populaire le referendum et les élections, indirectement par les organes prévus par la constitution ». Enfin, l'article 4 accorde le droit électoral et le droit de vote à tous les citoyens des deux sexes âgés de 20 ans.

L'initiative populaire est introduite par l'article 6 de la constitution, le referendum par les articles 6, 14 et 42.

A) L'initiative populaire.

1° *Objet.* — En vertu de l'article 6 § 1 de la constitution prussienne le peuple peut demander par initiative populaire :

a) La modification de la constitution ;

(1) Preussische Gesetzsammlung 1920, n° 54.

(2) Preussische Gesetzsammlung 1926, page 21.

(3) Preussische Gesetzsammlung 1926, page 26.

- b) Le vote, la modification ou l'abrogation d'une loi ;
- c) La dissolution du Landtag.

Sont, par contre, exclues de l'initiative populaire, d'après l'article 6 § 3, les « questions financières et les lois d'impôts et de traitements ». L'expression « questions financières » embrasse un domaine singulièrement plus vaste que le terme « budget » de l'article 73 § 4 de la constitution de Weimar et l'on s'imagine sans peine le sort qu'eût réservé le gouvernement du Reich à la demande d'expropriation des princes, à l'interdiction des croiseurs cuirassés et à la loi de libération s'il avait eu une telle arme entre les mains. Cela lui eût évité aussi de chercher des « éclaircissements » lors de la tentative du Dr Best en faveur de la revalorisation.

L'initiative populaire ne peut porter que sur une loi ; elle ne peut donc avoir pour objet la ratification ou l'abrogation d'ordonnances de détresse (*Notverordnungen*), l'abrogation de résolutions votées par le Landtag au cours de la discussion du budget (1), etc... Les traités sont également soustraits à l'initiative populaire à moins qu'ils ne soient passés sous forme de loi.

Quant au droit de demander la dissolution du Landtag, élu pour 4 ans (art. 13), il a été introduit « parce que le projet du gouvernement faisait au Landtag une position toute puissante dans l'Etat, même vis-à-vis du propre souverain qui est, d'après l'article 2 de la constitution, le peuple » (2). La loi prussienne ne connaît pas, en effet, de disposition comparable à celle de l'article 43 de la constitution du Reich ; la Prusse n'a pas de chef d'Etat, mais seulement un chef de gouvernement, un « ministre président » élu par le Landtag et responsable devant lui. Si le peuple est mécontent de la gestion du gouvernement, comme il ne peut demander la déposition du ministre président et de ses collègues, il n'a pas d'autre ressource que de demander la dissolution du Landtag et de nouvelles élections dont il

(1) Hatschek, op. cit. page 100.

(2) Berndt, rapporteur de l'article à l'Assemblée nationale. Drucksache 3120 B., page 19.

peut espérer une majorité différente. La dissolution du Landtag par le peuple se heurte d'ailleurs à des obstacles si nombreux et à des exigences si multiples que le peuple prussien est entièrement désarmé devant la tyrannie que peut exercer la majorité du Landtag et le gouvernement élu par elle, même lorsque cette majorité ne s'appuie plus de toute évidence que sur une minorité du peuple. Les événements des années 1931 et 1932 l'ont suffisamment démontré.

2° *Procédure.* — La loi prussienne du 9 janvier 1926 s'est inspirée en grande partie de la loi du Reich du 27 juin 1921 dont elle s'est efforcée de combler les lacunes. La procédure d'initiative débute par une demande d'admission présentée au ministre de l'Intérieur par 5.000 électeurs, 20.000 s'il s'agit d'une demande de dissolution du Landtag, ou par la présidence d'une association groupant plus de 100.000 électeurs (art. 2 de la loi de 1926). Le projet de loi, détaillé, sauf s'il s'agit de la dissolution du Landtag, doit être joint à la demande. Le ministre de l'Intérieur doit rejeter la demande si l'initiative porte sur une des questions qui lui sont soustraites par l'article 6 § 3 de la constitution, si la loi proposée n'est pas de la compétence du pays ou si elle a déjà fait l'objet d'une initiative dans la dernière année (art. 3 de la loi de 1926). Le ministre peut ajourner à six mois l'ordonnance d'admission — 3 mois seulement pour la demande de dissolution du Landtag — s'il pense que dans ce délai la question qui fait l'objet de l'initiative sera réglée de façon satisfaisante pour les promoteurs du mouvement. Pour éviter que le ministre de l'Intérieur ne puisse abuser de cette prérogative la loi de 1926 spécifie que le premier signataire de la demande d'admission, l'homme de confiance, pourra dans les 4 semaines qui suivront le rejet ou l'ajournement de la demande d'admission saisir la Haute Cour de Justice de Prusse (1) (art. 5 de la loi de 1926). Si le ministre de l'Intérieur admet l'initiative, il en publie le texte dans le « *Staatsanzeiger* » et les auto-

(1) La composition et les attributions de cette Haute Cour n'ont pas encore été réglées par le législateur (1932).

rités communales sont obligées de tenir les listes d'inscription à la disposition des électeurs dans les cinquième et sixième semaines qui suivent cette publication. Ces listes sont à fournir aux communes par les organisateurs de l'initiative. C'est à eux également, qu'après l'expiration du délai d'inscription les listes doivent être adressées par les autorités communales. L'homme de confiance a alors huit semaines pour faire ses additions et envoyer toutes les listes au directeur des élections qui convoque la commission électorale, seule compétente pour établir le résultat définitif. On ne voit pas bien l'utilité du long détour consistant à faire passer les listes d'inscription par les organisateurs de l'initiative ; il serait, semble-t-il, beaucoup plus simple de faire envoyer les listes par les autorités communales aux autorités administratives compétentes.

L'initiative populaire portant sur une loi ordinaire doit être prise en considération si elle a réuni le vingtième des signatures des électeurs inscrits lors des dernières élections (Landtag, Reichstag, présidence du Reich, referendum) ; cette proportion est portée au cinquième si l'initiative populaire a pour objet une loi modifiant la constitution ou une demande de dissolution du Landtag (art. 6 § 3 de la constitution). Si une contestation s'élève au sujet de la validité de l'initiative populaire, l'homme de confiance a quatre semaines après la décision du ministre déclarant que l'initiative ne pouvait être prise en considération, pour se pourvoir devant le Tribunal de vérification des élections au Landtag qui juge en dernier ressort. (Art. 16 de la loi de 1926) (1).

Le résultat de l'initiative est publié dans le « *Staatsanzeiger* ».

B) Le referendum.

Le referendum peut avoir lieu d'après la constitution prussienne à la suite d'une initiative populaire ou à la demande du Landtag ou du Staatsrat. Il peut porter soit sur

(1) Köttgen. Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preussen. Jahrbuch des öff. Rechts 1930, page 43.

une loi d'initiative populaire, soit sur une loi votée par le Landtag et non encore promulguée, soit sur la dissolution du Landtag.

1° *Loi d'initiative populaire.* — Lorsque la validité de l'initiative populaire a été établie et son résultat publié, le gouvernement doit en aviser le Staatsrat et présenter immédiatement au Landtag le projet de loi d'initiative populaire (art. 15 de la loi de 1926). Le Landtag doit délibérer sur le projet de loi qui lui est soumis mais aucun délai ne lui est imposé pour cette délibération. Le Landtag ne peut que rejeter purement et simplement le projet ou l'accepter sans modifications; dans ce dernier cas, il n'y a pas lieu à referendum à moins que plusieurs projets d'initiative populaire ne portent sur le même objet. Le Landtag n'a pas, comme le Reichstag, le droit de voter des modifications au projet qui lui est soumis et de soumettre au referendum à côté du texte d'initiative populaire un texte de sa façon (1). De même, autre différence avec la constitution du Reich, le Staatsrat, équivalent du Reichsrat, n'a pas le droit d'opposition contre une loi du Landtag par laquelle l'initiative populaire est acceptée sans modification. Le Landtag ne peut d'ailleurs accepter un tel texte, lorsqu'il modifie la constitution, qu'à la majorité des deux tiers requise pour toute loi modifiant la constitution (2).

Si le Landtag a rejeté le texte de loi qui lui était soumis, le ministre de l'Intérieur doit ordonner « immédiatement » un referendum (art. 17 de la loi de 1926). Le referendum a lieu sur le projet d'initiative populaire; il est dépourvu de toute valeur lorsque la majorité des électeurs inscrits n'a pas participé au vote; la décision est prise à la majorité des suffrages exprimés mais, lorsqu'il s'agit de modifier la constitution, cette majorité doit correspondre à la majorité des électeurs inscrits (article 6 § 6 de la constitution). Le vote a

(1) Inhoffen. Die Volksinitiative in den modernen Staatsverfassungen, page 67.

(2) Preuss. Die Verfassung des Freistaats Preussen. Jahrbuch des öff. Rechts 1921, tome 10, page 276.

lieu au moyen de bulletins officiels et son résultat est établi pour l'ensemble du pays, par la commission électorale du pays, qui le fait publier dans le *Staatsanzeiger*. Le ministère d'Etat a un mois pour publier la loi, après la fin de la procédure d'examen, lorsque la loi a été votée par le referendum (article 25 de la loi de 1926).

2° *Loi du Landtag non encore publiée.* — La constitution prussienne a adopté le système de la constitution du Reich et, à côté du Landtag élu par le peuple, elle a institué un « Staatsrat » destiné à la représentation des provinces dans le pouvoir législatif. Le Staatsrat est composé de représentants élus par les assemblées provinciales à raison d'un délégué par 500.000 habitants. Comme le Reichsrat à l'égard du Reichstag, le Staatsrat a droit d'opposition contre une loi votée par le Landtag. Mais la procédure et les conséquences que peuvent avoir cette opposition sont toutes différentes. En vertu de l'article 42 de la constitution prussienne une loi votée par le Landtag doit lui être soumise pour une deuxième délibération lorsque, dans les deux semaines du vote de la loi au Landtag, le Staatsrat a fait usage de son droit de veto. La décision du Staatsrat est prise à la majorité des voix ; elle doit être adressée par écrit au ministère et être pourvue de motifs, au plus tard dans les troisième et quatrième semaines suivant le vote du Landtag.

Le ministère d'Etat soumet immédiatement au Landtag à fin de deuxième délibération la loi faisant l'objet de l'opposition. Si le Landtag vote à nouveau la loi attaquée, à la majorité des deux tiers, l'opposition du Staatsrat tombe et le ministère doit publier la loi votée par le Landtag. C'est dire que lorsqu'il s'agit de lois modifiant la constitution, qui ont été votées déjà à la majorité des deux tiers lors de la première délibération, l'opposition du Staatsrat est dépourvue de portée et de valeur.

C'est exactement le contraire de ce qui se passe dans la constitution du Reich où la position du Reichsrat est renforcée lorsqu'il s'agit de lois modifiant la constitution.

S'il s'agit au contraire d'une loi ordinaire qui n'a trouvé

au Landtag qu'une simple majorité lors de la deuxième délibération, l'avantage reste au Staatsrat qui possède alors un droit de veto presque absolu. La loi est considérée en effet comme n'étant pas définitive et elle ne peut être publiée à moins que le Landtag n'introduise un referendum pour faire sanctionner son texte (article 42 § 3 de la constitution). Ce referendum devra porter sur l'ensemble de la loi lorsque le veto du Staatsrat vise la loi dans sa totalité ; il ne portera au contraire que sur une partie de la loi lorsque seuls quelques paragraphes ou articles font l'objet du litige (1).

Les conditions de succès d'un referendum ordonné par le Landtag sont les mêmes que celles d'un referendum sur initiative populaire.

Il est un cas cependant dans lequel le Landtag ne peut, même avec une majorité qualifiée, réduire l'opposition du Staatsrat. C'est en matière financière, lorsque le Landtag vote des dépenses dont le montant dépasse celui accepté par le gouvernement. Le consentement du Staatsrat est indispensable pour le Landtag s'il veut triompher de la résistance du gouvernement et, en cas de conflit entre le Landtag et le Staatsrat, l'avantage reste au Staatsrat qui possède alors un droit de veto absolu (2), « un referendum étant impossible dans ce cas » (article 42 § 4 de la constitution). L'article 85 de la constitution du Reich donne au contraire au Reichstag le droit de demander au referendum le consentement refusé par le Reichsrat dont le veto n'est jamais absolu.

3° *Dissolution du Landtag à la demande du Staatsrat ou sur initiative populaire.* Alors que le Reichstag n'a pas le droit de dissolution et ne peut être dissous que par le président du Reich, le Landtag de Prusse peut voter lui-même sa dissolution, être dissous par referendum et par un collège spécial de trois membres comprenant le ministre pré-

(1) Stier Somlo. *Deutsches Reichs- und Landesstaatsrechts*, page 461 ; Jellinek : *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, page 200.

(2) Preuss., op. cit. page 270.

sident, le président du Landtag et le président du Staatsrat. Le projet gouvernemental du 25 février 1920 avait donné au gouvernement le droit de dissoudre le Landtag, mais le Landtag pouvant toujours retirer sa confiance au gouvernement qu'il a élu, on risquait, en cas de conflit, d'assister à « une course entre le gouvernement avec son décret de dissolution et le Landtag avec sa motion de défiance » (1). La commission de constitution retira donc ce droit au gouvernement et « comme remplaçant nécessaire du chef d'Etat manquant » (2), l'Assemblée nationale institua en troisième lecture la « commission des trois », appelée aussi parfois le triumvirat.

Il y a peu de chances de voir le Landtag voter lui-même sa dissolution, peu de chances également de voir le Landtag dissous par la commission des trois : le président du Landtag hésitera à se prononcer pour la dissolution de l'Assemblée qu'il préside et le ministre président appartiendra presque toujours au même parti que le président du Landtag, au parti le plus fort de l'Assemblée, qui éprouvera rarement le désir de provoquer une consultation populaire qui risquerait d'affaiblir ses positions. Jusqu'aux élections du 24 avril 1932 le président du Landtag et le ministre président appartenaient au parti social-démocrate, le président du Staatsrat au centre, tous trois étaient donc membres des partis de coalition qui disposaient au Landtag d'une majorité de quelques voix, qui était amplement suffisante étant donnée l'organisation et la discipline des partis politiques en Allemagne.

Il reste donc la possibilité — au moins théorique — de faire dissoudre le Landtag par referendum. Le Staatsrat peut, à la majorité des voix, décider de soumettre au peuple la dissolution du Landtag (article 38 de la constitution). Mais les partis de Weimar ayant toujours eu la majorité au Staatsrat, ce dernier n'a jamais fait usage du droit qui lui était accordé. De son côté, le cinquième des électeurs peut demander un referendum sur la dissolution du Landtag.

(1) Preuss, op. cit., page 265.

(2) Preuss, op. cit., page 266.

Lorsque cette proposition est atteinte, le gouvernement soumet au Landtag la demande de dissolution que le Landtag a un mois pour accepter ou rejeter. Si le Landtag a refusé dans ce mois de se dissoudre, ou s'il n'a pas voulu délibérer sur cette question (qui doit être également soumise à la commission des trois), le ministère doit ordonner un referendum. L'intervention de la commission des trois a pour but d'éviter si possible l'agitation et les frais d'un referendum.

Un referendum sur la dissolution du Landtag ne peut produire d'effet si la majorité des électeurs inscrits ne s'est pas prononcée pour la dissolution. C'est là une disposition qui rend à peu près impossible toute chance de succès pour une dissolution du Landtag par referendum, la masse des abstentionnistes, de 20 à 30 %, que l'on rencontre à chaque élection, étant ainsi placée automatiquement dans le camp de la majorité du Landtag.

Le Landtag ne peut plus renverser le gouvernement depuis le jour où il est établi qu'un cinquième des électeurs demande un referendum sur la dissolution. Ce droit n'est rendu au Landtag qu'après la publication officielle du résultat du referendum. Un vote de défiance ne peut d'ailleurs intervenir que dans des conditions mettant le gouvernement à l'abri de toute surprise : dépôt d'une motion de défiance signée par 30 députés, délai de deux jours entre le dépôt de cette motion et le vote, nécessité pour cette motion de réunir la majorité du nombre légal des députés, impossibilité du vote par représentation (article 57 de la constitution).

Le Dr Preuss estime qu'on ne peut que se réjouir de voir que la Prusse « n'a pas adopté les dispositions compliquées et gênantes de la constitution du Reich » (1), mais il est permis de se demander quel intérêt la simplicité, toute relative d'ailleurs, de la législation prussienne peut bien présenter. L'exigence de l'article 6 §4 de la constitution, qui n'accorde de valeur au referendum que si la majorité des électeurs a participé au vote, c'est-à-dire, en vertu de la consigne d'abstention des adversaires de la mesure proposée,

(1) Preuss, op. cit., page 259.

l'exigence pour tout referendum, quel que soit son objet, d'être voté par la majorité absolue des électeurs inscrits, enlève à toutes les dispositions de la constitution sur l'initiative et le referendum toute chance de succès, voire d'application pratique, et fait d'elles un ornement purement décoratif de la constitution.

§ 2. - LE REFERENDUM DU 9 AOUT 1931 SUR LA DISSOLUTION DU LANDTAG

Le seul cas d'application qu'aient trouvé en douze années les dispositions de l'article 6 de la constitution, fut la demande de dissolution du Landtag, faite en 1931, par le « Casque d'acier ». Il s'agissait de dissoudre le Landtag élu le 20 mai 1928 lors de la grande victoire social-démocrate. Ce Landtag comprenait 137 social-démocrates, 21 démocrates et 72 centristes, soit pour les partis de coalition, 230 mandats ; l'opposition groupait 220 voix réparties entre les nationaux allemands (82), les communistes (56), les populistes (40) et plusieurs autres petits partis dont l'un des derniers était le parti national socialiste qui disposait seulement de 6 mandats. Les partis d'opposition avaient recueilli 6.900.000 voix, les partis de coalition 9.120.000.

Le Landtag élu comme ministre président M. Otto Braun, social démocrate, qui constitua un cabinet où étaient représentés les trois partis de coalition, l'Intérieur étant confié à M. Grzesinski, social-démocrate.

Dès le 6 mai 1930, à la suite d'élections communales qui avaient marqué d'importants succès pour les partis d'opposition, le parti économique déposait au Landtag une demande de dissolution qui n'eut d'ailleurs aucun succès, les nationaux allemands ayant voté avec les partis de gouvernement contre la dissolution.

Le Reichstag élu en même temps que le Landtag de Prusse le 20 mai 1928, ayant été dissous par le président Hindenburg, de nouvelles élections eurent lieu le 14 septembre 1930. Elles furent marquées par un triomphe des partis extrémistes, les nationaux socialistes obtenant 107 sièges

contre 12, les communistes 77 au lieu de 54. En Prusse, les nationaux socialistes, qui avaient obtenu 345.000 suffrages le 20 mai 1928, en obtenaient 3.970.000 ; les communistes gagnaient de leur côté un million de voix sur leur chiffre de 1928, et les partis d'opposition du Landtag prussien réunissaient 12.400.000 voix. De telles élections n'étaient pas faites pour consolider la position du gouvernement Braun qui n'avait derrière lui, d'après les chiffres du 14 septembre que 8.400.000 voix.

Dès le 15 octobre, le Landtag était saisi d'une proposition de dissolution présentée par la réunion économique et le parti communiste. M. Braun s'opposa avec force à toute dissolution anticipée, qualifiant le mouvement hitlérien d'« état fébrile et de maladie passagère » et affirmant que « les électeurs pouvaient très bien être mécontents du Reichstag et très contents du travail tranquille du Landtag prussien ». Les orateurs des partis d'opposition vinrent déclarer au contraire que le gouvernement Braun n'avait plus la confiance du peuple, et le député national socialiste Haake dénonça comme « une insulte en pleine figure à la démocratie » le fait que le mouvement hitlérien ne détenait avec ses quatre millions d'électeurs que six mandats au Landtag. La proposition de dissolution n'en fut pas moins repoussée le 21 octobre par 240 voix contre 189. Le même sort fut réservé à toute une série de motions de défiance déposées par les partis d'opposition.

Quelques jours avant ces discussions, le Casque d'acier avait organisé à Coblençe une très grande manifestation destinée à célébrer l'évacuation de la Rhénanie. La politique intérieure avait joué naturellement un grand rôle à ce congrès et les chefs du Casque d'acier, M. Seldte et le colonel Duesterberg, avaient fait acclamer par les 140.000 auditeurs de leur manifestation, la résolution d'introduire une initiative populaire pour obtenir la dissolution du Landtag de Prusse. Cette proposition semblait être abandonnée, comme la plupart des initiatives populaires annoncées jusque-là par le Casque d'acier lorsque, le 1^{er} février 1931, M. Seldte déposa au ministère de l'Intérieur de Prusse une demande d'admission d'initiative populaire en vue de provoquer un

referendum sur le texte suivant « le Landtag élu le 20 mai 1928 est dissous ». M. Seldte ajoutait que cette résolution avait été acclamée par 140.000 membres du Casque d'acier réunis à Coblençe le 5 octobre 1930 et que par suite il n'avait pas à fournir les 20.000 signatures requises par l'article 2 de la loi de 1926 (1).

Le 5 février le comité directeur du parti national allemand décidait de soutenir l'initiative du Casque d'acier, tandis que le parti national socialiste réservait son attitude ; le 6 février le « *Reichslandbund* », dont les relations avec le Dr Schiele ministre du cabinet Brüning, étaient très étroites, se joignait au mouvement.

Mais le 8 février, M. Severing, qui avait remplacé en 1930 M. Grzesinski, au ministère de l'Intérieur prussien, annonçait à M. Seldte qu'il entendait faire usage de l'article 5 de l'ordonnance du 23 janvier 1926, donnant au ministre de l'intérieur un délai de deux mois pour examiner si le groupement qui soutenait l'initiative comptait vraiment 100.000 membres partisans de cette initiative.

Ce désir d'examen parut intempestif aux partis d'extrême droite qui accusèrent M. Severing de vouloir faire traîner les choses en longueur et de faire preuve d'un formalisme étroit (2). Pour éviter un retard de deux mois qui risquait de faire perdre une partie de sa signification à l'initiative — le mandat du Landtag arrivant à expiration le 20 mai 1932 —, le comité directeur du Casque d'acier décida de réunir les 20.000 signatures requises pour les initiatives présentées par les groupements de moins de 100.000 membres. Le 17 février, les 20.000 signatures étaient déposées au ministère de l'Intérieur.

Chaque jour, les partis d'opposition du Landtag donnaient de nouvelles adhésions à l'initiative du Casque d'acier ; le 15 février c'était le parti populiste conservateur du comte Westarp, le 17 la réunion économique, le 3 mars le parti chrétien du service du peuple (*Christlicher Volks-*

(1) Deutsche Allgemeine Zeitung, 5 février 1931.

(2) Kaisenberg, « Volksbegehren und Auflösung des Preussenparlaments ». Reichsverwaltungsblatt 1931, tome 52, page 261, estime ces reproches injustifiés.

dienst) et le parti chrétien social. Les partis évangélistes se rangeaient aux côtés du Casque d'acier, en grande partie pour manifester leur réprobation pour les complaisances dont le centre catholique faisait preuve à l'égard des « sans Dieu » de la social démocratie. Le parti populiste se joignit également au mouvement tandis que le parti national socialiste considérait que son heure n'était pas encore venue et faisait montre de sentiments assez tièdes pour l'initiative populaire.

Le 10 mars 1931 le « *Staatsanzeiger* » publiait une ordonnance de M. Severing admettant l'initiative populaire et autorisant le dépôt des listes d'inscription. Les signatures pourraient être reçues pendant les 5^e et 6^e semaines suivant l'ordonnance, c'est-à-dire du 8 au 21 avril.

La campagne politique fut extrêmement violente. M. Severing avait déclaré qu'il voulait exterminer le « bacille du national socialisme », qu'il ferait ce qui serait nécessaire pour y arriver et qu'il userait de tous les moyens mis à sa disposition pour détruire « l'hypnose exercée par les succès irrésistibles de la croix gammée » (1). Il tint parole et trouva dans une ordonnance signée le 28 mars 1931 par le maréchal président, des armes précieuses pour la lutte qu'il menait. Cette ordonnance avait pour but d'éviter les excès des partis politiques et permettait aux gouvernements des pays de prendre des mesures très rigoureuses s'ils le jugeaient utile pour le maintien de l'ordre.

Le 9 avril, un film de propagande des nationaux allemands en faveur de l'initiative était confisqué pour injures personnelle à l'adresse des chefs de la social-démocratie. Le 10, l'organe du Casque d'acier, le « *Stahlhelm* » se voyait notifier une interdiction de paraître pendant trois mois. Le 13, les tracts de propagande du Casque d'acier étaient frappés de confiscation. Le Casque d'acier, qui se trouvait privé de son journal pendant toute la période d'inscription, éleva une très vive protestation contre les mesures prises par le

(1) Discours de M. Severing, le 19 février 1931. *Deutscher Geschichte Kalender*, page 75.

ministre de l'Intérieur de Prusse. Le ministre de l'Intérieur du Reich, Dr Wirth, transmit sa plainte au Tribunal suprême du Reich.

Le 18 avril, c'est-à-dire vers le milieu de la période d'inscription, la presse gouvernementale annonça plus ou moins officieusement que l'initiative était tout à fait inutile, le gouvernement ayant l'intention de faire dissoudre le Landtag en septembre ou octobre, par la commission des trois. Néanmoins, les inscriptions ne cessèrent pas d'affluer sur les listes du referendum. Le parti national socialiste s'était décidé à joindre ses suffrages à ceux des autres partis de droite mais, souffrant alors d'une grave crise de croissance (affaire Stennes), il n'avait pas mené la campagne avec l'ardeur qu'on pouvait en attendre.

Le 22 avril, le Tribunal suprême du Reich rendait sur la plainte du Casque d'acier un arrêt ramenant de trois mois à trois semaines la durée de l'interdiction du « Stahlhem ».

Les résultats de l'initiative donnèrent lieu à quelques différences d'évaluations : le Casque d'acier avait compté 6.031.010 signatures, la commission électorale n'en trouvait que 5.955.966 (1).

L'affaire était d'ailleurs sans importance puisque la proportion du cinquième était largement dépassée. Il y avait eu en effet 26.368.215 électeurs inscrits pour les élections au Landtag du 20 avril 1928 et le cinquième de ce chiffre, environ 5.300.000, était dépassé de plus de 600.000 voix.

Le 8 juillet, le Landtag discuta au milieu d'une grande effervescence accompagnée de scènes de tumulte, la proposition de dissolution présentée par l'initiative populaire, et une proposition de dissolution proposée par le parti communiste. Les partis de gouvernement se prononcèrent contre toute dissolution anticipée et le ministre de l'Intérieur, M. Severing, déclara avec énergie que « le système mourant

(1) Communication faite à la presse le 1^{er} juillet par la commission électorale.

était encore là et saurait défendre sa peau » (1). Les orateurs des partis d'opposition reprochaient au contraire à la majorité du Landtag d'avoir peur de la vengeance du peuple souverain. Le vote eut lieu le 9 juillet et la dissolution fut repoussée par 229 voix contre 190.

Le lendemain, 10 juillet, le Casque d'acier publiait une proclamation où, après avoir parlé du moratoire Hoover, il s'exprimait en ces termes « Cette Prusse, il faut la reconquérir pour sauver le Reich ! L'Allemagne ne peut être sauvée que si, enfin, la force nationale de réserve du peuple allemand est clairement établie. Cette force a été jusqu'à présent opprimée et combattue parce que le marxisme a besoin d'un état d'âme pacifiste de valet et est l'ennemi féroce de toute volonté de liberté de la nation. Il doit être battu en brèche par le referendum. La vassalisation du peuple allemand aurait pu être évitée si, il y a deux ans, l'appel de l'opposition nationale à la lutte contre le plan Young, avait été entendue. Puissent les Allemands comprendre aujourd'hui qu'une seule voie peut les arracher à la famine et au désespoir et que cette voie est celle que leur montre le Casque d'acier, ligue des soldats du front : par la victoire sur le marxisme, la liberté, du travail et du pain ! » (2).

Le 12 juillet, le « *Völkischer Beobachter* », organe du parti national socialiste, qui menait activement la lutte pour le referendum subit le sort qu'avait subi en avril le « *Stahlhelm* » ; il fut interdit pour trois semaines par le préfet de police de Munich, où il était imprimé, à la demande du ministre de l'Intérieur prussien.

Mais le gouvernement trouvait que toutes les mesures qu'il pouvait prendre n'étaient pas assez énergiques et il incita le cabinet du Reich à proposer à la signature du maréchal président une ordonnance donnant aux gouvernements du Reich et des pays des pouvoirs quasi dictatoriaux. L'ordonnance publiée le 17 juillet 1931 (3), en vertu de l'article 48 § 2 de la constitution du Reich, contenait en

(1) Sten. Berichte du Landtag de Prusse, 3^e législature.

(2) Tag, 10 juillet 1931.

(3) Reichsgesetzblatt 1931, page 371.

effet dans son article 1 la disposition suivante : « Le gérant responsable d'un imprimé périodique a l'obligation, sur la demande des autorités supérieures du Reich et des pays ou des organes désignés par eux, d'insérer gratuitement, sans rien y ajouter et sans rien y retrancher, les manifestes, ou les réponses à des faits relatés par l'imprimé périodique. L'insertion doit être immédiate. Le journal ne pourra pas prendre position (contre l'insertion) ni y répondre dans le même numéro ».

Publiée trois semaines avant le referendum, fixé au 9 août, cette ordonnance provoqua dans toute la presse une émotion considérable. Le *Vorwärts* et la *Germania* (1) y voyaient une mesure salubre mais toute la presse de droite et d'extrême droite parlait de la fin de la liberté de la presse.

Le 21 juillet, le parti communiste qui n'avait pas pris part à l'initiative populaire et s'était contenté de voter au Landtag pour la dissolution, adressa un ultimatum au gouvernement prussien. Il lui donnait 24 heures pour rétablir la liberté de la presse et de réunion pour les classes de travailleurs, pour abroger pour le territoire prussien l'ordonnance du 17 juillet, pour lever l'interdiction du front rouge des combattants, etc..., faute de quoi, le parti communiste ferait voter ses adhérents pour la dissolution. A l'expiration du délai fixé, M. Severing répondit que « le ministère d'Etat ne pouvait faire des mesures destinées au maintien de l'ordre et de la sécurité une monnaie d'échange politique ». Le 23 juillet, la « *Rote Fahne* » conviait tous les adhérents du parti communiste à voter pour la dissolution.

La fin de juillet fut marquée par des négociations et conversations entre le président du parti populiste, M. Dingeldey et le chef des nationaux socialistes, Hitler. Le 31 juillet, le parti populiste se prononçait à nouveau de façon officielle pour le referendum.

Le 4 août, eut lieu à l'ancienne Chambre des Seigneurs de Prusse, une réunion présidée par M. Seldte et où se ren-

(1) *Germania*, 17 juillet 1931.

contrèrent un certain nombre de personnalités appartenant aux partis d'extrême droite : M. Hugenberg, le député national socialiste Goebbels, le général von der Goltz, le docteur Schacht, ancien président de la Reichsbank, etc... Tous se déclarèrent partisans du referendum et invitèrent leurs amis à voter le 9 août pour la dissolution.

Le chancelier du Reich, Dr Brüning, dans un discours radio-diffusé le 4 août, et qui était surtout consacré à des questions de politique étrangère, rappela en quelques mots que le referendum était une affaire prussienne et que le gouvernement du Reich n'avait pas à s'en occuper outre mesure. Le docteur Brüning avait ainsi cherché à calmer l'émotion que le succès du referendum pourrait produire dans les pays étrangers, particulièrement à un moment où des négociations très délicates étaient en cours. Le discours de M. Brüning fut d'ailleurs peut-être plus commenté — et discuté — hors d'Allemagne qu'à l'intérieur des frontières allemandes. On avait vraiment fait du succès ou de l'échec du referendum une question de la plus haute portée internationale.

La presse française de toute opinion se montrait inquiète des conséquences que pourrait avoir la dissolution du Landtag. M. Blum se montrait particulièrement énergique et 'écrivait dans le « Populaire » (1) : « Aujourd'hui le chancelier lui-même couvre d'une vague indifférence ces précises et redoutables éventualités. Il ne prendra pas une part personnelle au referendum, assure-t-il, mais il se garde d'en dénoncer le danger ; il se garde de flétrir la honteuse coalition du communisme, de la grande industrie, du nationalisme revanchard et monarchiste, il se garde de prononcer les mots qui pourraient avertir et détourner la masse de l'opinion allemande. Rien de plus inquiétant que cette neutralité molle et ménagée ». M. Herriot (2) ne voulait pas « consentir à restreindre la portée internationale de l'acte qui va intervenir » et ajoutait : « le referendum du 9 août est donc une affaire plus què-prussienne. Il va mettre en cause

(1) Populaire, 5 août 1931.

(2) L'ère nouvelle, 5 août 1931.

toute la politique de paix ». M. Saint-Brice se demandait « si le défenseur de l'ordre avait parlé avec toute l'énergie, convenable » (1). etc...

L'attention vraiment extraordinaire attachée par l'opinion européenne au referendum du Casque d'acier ne passait pas inaperçue en Allemagne et la presse nationaliste ne manquait pas de signaler à grand renfort d'articles assez vifs que l'échec du referendum était souhaité de façon ardente par la France et la Pologne.

Mais une décision prise par le gouvernement prussien le 6 août ramena toute l'attention de l'opinion publique sur une question de politique intérieure. Le gouvernement prussien décida en effet de faire usage du droit que lui donnait l'ordonnance du 17 juillet et il fit parvenir par l'intermédiaire de la police à tous les journaux paraissant en Prusse, un long manifeste que le gérant du journal recevait l'ordre de publier, « en lettres grasses dans la première page du premier numéro à paraître ». Le texte de cette proclamation était le suivant :

« Partis de droite, casques d'acier et communistes, ennemis mortels unis contre nature, lancent un appel commun en faveur du referendum pour la dissolution du Landtag prussien. Deux partis dont les troupes fanatiques se heurtent chaque jour dans des rixes et combats sanglants, se trouvent unis par un même bulletin de vote pour le referendum.

Ces deux partis veulent atteindre des buts diamétralement opposés.

Les uns veulent une Prusse soviétique avec les méthodes russes, les autres l'ancienne Prusse à suffrage à deux degrés, ennemie du peuple, ou un régime de violence fasciste.

Les associations nationales, comme les communistes, veulent le chaos ; elles veulent renverser l'ordre établi.

Chacun espère pouvoir prendre le pouvoir et piétiner les autres qui étaient lors du referendum des alliés bienvenus.

(1) Le Journal, 5 août 1931.

Le Landtag prussien devrait, d'après la constitution, être élu au plus tard en mai 1932; si le referendum réussit, les élections ne pourront avoir lieu avant décembre 1931. Or, depuis le mois de février les passions politiques sont excitées pour cette différence de quatre mois. Cette entreprise nuit considérablement au bien public à une époque de détresse économique où le maintien de l'ordre et de la sécurité publique est une condition indispensable au relèvement de l'Allemagne.

Cherche-t-on vraiment à n'obtenir qu'une élection anticipée de quatre mois ?

Non ! D'un commun accord les extrémistes de droite et de gauche, les nationaux socialistes et les communistes, veulent attaquer le dernier grand rempart, la citadelle de la démocratie et de la république en Allemagne : la Prusse.

Après le succès du referendum, ils voudraient annoncer par des signaux flamboyants la fin de la démocratie et de l'état populaire en Allemagne. Le chemin serait alors libre pour la réalisation des plans de destruction de tous les droits populaires qui, depuis 1918, ont donné au peuple allemand la force et le courage d'édifier une nouvelle Allemagne sur les bases de l'ancienne et de préserver ainsi l'Allemagne de sa destruction en tant qu'Etat.

Les metteurs en scène sans scrupule du referendum accusent le gouvernement prussien d'être la cause de la crise économique qui pèse actuellement sur le peuple allemand.

En réalité, ce sont les conséquences de la guerre perdue et des charges de guerre qui nous ont été imposées, les suites de l'occupation de la Ruhr, de l'inflation et de mesures économiques malheureuses, et aussi l'attitude de nos partis extrémistes, leurs enfantillages, leur politique de revanche criarde, qui se manifestent pour notre malheur à tous. Rien ne serait plus funeste que de mettre entre les mains des auteurs du referendum ou de leurs alliés communistes la direction de l'Etat prussien.

La réussite du referendum signifie : victoire momentanée de deux ailes radicales ennemies, victoire qui mènerait à une lutte acharnée pour l'obtention du pouvoir et qui entraînerait l'état et l'économie dans des luttes destructives. »

Le manifeste se terminait par ces mots : « Que ceux qui veulent une Prusse soviétique ou fasciste votent oui, que ceux qui veulent le développement démocratique de la république allemande s'abstiennent » (1).

Les 2.500 journaux paraissant en Prusse, depuis les journaux nationaux socialistes jusqu'aux journaux communistes, durent reproduire cette longue proclamation sans pouvoir l'accompagner d'aucun commentaire. L'impression produite par le procédé du gouvernement prussien et par le ton de son manifeste fut déplorable, et tout autre que celle qu'avaient pu espérer MM. Severing et Braun.

L'article du « *Vorwärts* » dans lequel le gouvernement faisait dire qu'il estimait « que la liberté de la presse était un des droits politiques du peuple allemand et qu'il ne se permettrait jamais de la violer » (2) n'atténua en rien le fâcheux effet produit.

L'organe de la grosse industrie, la « *Deutsche Allgemeine Zeitung* » qualifia le manifeste de « document de faiblesse et de peur » ; la « *Börsenzeitung* » parlait du même manifeste comme « d'un article moyen d'un journal social-démocrate de province », la « *Deutsche Tageszeitung* » remarquait que le ton de la déclaration gouvernementale était si violent que la police prussienne aurait certainement interdit le journal qui l'aurait publiée, si elle n'avait pas eu pour auteurs MM. Braun et Severing. La presse démocrate et surtout la presse centriste étaient très gênées et embarrassées par la manifestation de leurs alliés social-démocrates, tandis que la « *Rote Fahne* » la qualifiait de « chef-d'œuvre de l'art gouvernemental fasciste ».

Le jour même, le « Casque d'acier » adressait un appel au maréchal von Hindenburg en le priant d'« empêcher que les journaux ne soient forcés d'écrire ce qu'ils regardent comme le contraire de la vérité et du droit », et en protestant contre « la violation de la liberté de la presse » commise par le gouvernement prussien. Le chancelier Brüning,

(1) Société d'études et d'informations économiques ; bulletin quotidien, n° 174, 6 août 1931.

(2) *Vorwärts*, 6 août 1931.

alors à Rome, était avisé télégraphiquement et prié d'intervenir pour garantir aux citoyens l'exercice de leurs droits. La presse bavaroise, unanime, flétrissait le « diktat » imposé aux 2.500 journaux prussiens.

Le 7 août, le maréchal président faisait publier la note suivante : « En réponse aux nombreuses demandes télégraphiques qui lui sont parvenues aujourd'hui, le président du Reich fait savoir que l'ordre de publier le manifeste d'hier du gouvernement prussien l'a incité à demander au gouvernement du Reich des propositions tendant à modifier l'ordonnance du 17 juillet qui a pour but de combattre les excès politiques. Le gouvernement du Reich soumettra incessamment au président du Reich des propositions de cette nature ».

C'était là un désaveu catégorique du procédé du gouvernement prussien. Il était impossible de s'y tromper et la démocrate « *Frankfurter Zeitung* » rappelant « la fameuse lettre » écrite en 1926 contre le referendum sur l'expropriation des maisons princières, regrettait « de voir le président du Reich empêtré dans cette affaire dans laquelle il semblait avoir été particulièrement mal renseigné et conseillé (1) ».

Les partis de referendum avaient projeté pour le samedi 8 août de nombreuses manifestations politiques, des cortèges et des défilés dans les rues de Berlin, mais une ordonnance du ministre de l'Intérieur prussien vint interdire toute manifestation ou réunion politique dans la journée ou la soirée du 8 août.

Au matin du vote, la position des partis politiques à l'égard du referendum pouvait se résumer ainsi : nationaux socialistes, nationaux allemands, casque d'acier et petits partis confessionnels de droite ont fait vivement campagne pour le referendum auquel tous leurs adhérents prendront part ; les populistes ont officiellement décidé de voter la dissolution du Landtag, mais beaucoup d'entre eux redoutaient les conséquences que pourrait avoir une telle mesure et leur président d'honneur, le professeur Kahl, ainsi que le

(1) *Frankfurter Zeitung*, 8 août 1931.

comte zu Dohna, s'étaient prononcés « par devoir patriotique » contre le referendum (1); les communistes soutenaient également de façon officielle le referendum mais donnaient à leurs adhérents, dans des réunions privées et des instructions confidentielles, l'ordre d'abstention.

Le résultat du referendum du 9 août fut un échec, et un échec sérieux, pour les partis extrémistes. Les résultats, publiés le 10 étaient les suivants : Inscrits : 26.459.175. Votants: 10.340.356. Blancs ou nuls : 184.356. Pour: 9 millions 801.651 contre : 362.885. La proportion des « oui » était de 37 % et il s'en fallait de plus de trois millions de voix que la proportion de 50 % requise pour la dissolution ne fut atteinte. Les partis de referendum avaient donc perdu plus de trois millions de voix sur les élections au Reichstag du 14 septembre 1930; la cause n'en était pas une « débâcle des partis d'extrême droite », mais l'abstention massive des communistes et celle presque totale des populistes.

Les provinces protestantes du nord et de l'est avaient donné une très forte proportion de oui : 53 % en Poméranie, 52 % à Mersebourg, 47 % en Prusse Orientale et en Schleswig-Holstein, 43 % à Francfort-sur-l'Oder. A Berlin, où la journée avait été marquée par des bagarres sanglantes, la participation avait été de 30 %. Les plus faibles pourcentages étaient obtenus dans les provinces catholiques et industrielles de l'ouest : 16 % à Aix-la-Chapelle et Cologne, 25 % à Coblenze et Trèves, etc...

En même temps que la presse du 10 août commentait les résultats du referendum, paraissait une ordonnance du président du Reich, modifiant celle du 17 juillet 1931 et interdisant aux gouvernements des pays de faire insérer des manifestes dans la presse, par voie d'autorité, sans le consentement du gouvernement du Reich.

La presse de gauche se félicitait du résultat du referendum, de « l'échec de la mobilisation du radicalisme de

(1) Télégramme du Pr. Kahl à la « Kölnische Volkszeitung », du 6 août 1931.

droite et de gauche » ; la « *Vossische Zeitung* » déclarait que le succès « au point de vue psychologique était encore plus grand que le succès matériel » (1). La presse de droite au contraire, se glorifiait du succès moral obtenu, succès dépassant de beaucoup en importance l'« échec matériel ». C'était le sens de l'appel publié par le « Casque d'acier » au lendemain du referendum : « Le combat continue ! Le referendum a apporté un succès moral au front national : notre front s'est développé dans des proportions considérables : 3.600.000 électeurs avaient voté au referendum contre le plan Young. 5.900.000 avaient demandé un referendum sur la dissolution du Landtag, environ 10 millions ont voté pour notre referendum. Et cela bien que les communistes ne soient presque nulle part allés aux urnes, malgré la consigne officielle de leur parti. Le gouvernement actuel de Prusse s'appuie donc sur 8.300.000 électeurs. Il est établi de façon décisive qu'il ne correspond plus à la volonté de la majorité du peuple.

Le fait que le chiffre obtenu ne suffise pas pour un succès matériel, ne change rien à la question. Le « Casque d'acier » attaque d'ailleurs pour des motifs de droit le résultat issu d'une terreur inouïe et d'une violation de la liberté individuelle garantie par la constitution. »

Le « Casque d'acier » adressa, en effet, le 16 août, une lettre à la commission électorale : il demandait la nullité du vote du 9 août, pour radiation illégitime de plus d'un million d'électeurs des listes électorales et inscription également illégitime de deux millions d'étrangers, de morts et de fous (1). Cette demande fut, bien entendu, rejetée, les irrégularités constatées ne se chiffrant pas par millions et n'étant d'aucune influence sur le résultat du referendum.

Les partis de referendum qui n'avaient pu, le 9 août 1931, obtenir la dissolution d'un parlement qui de toute évidence n'avait déjà plus alors la majorité du pays derrière lui, devaient prendre une revanche éclatante le 24 avril 1932. Les

(1) *Vossische Zeitung*, 10 août 1931.

(2) *Lokal Anzeiger*, 10 août 1931.

élections qui eurent lieu ce jour-là en Prusse, à l'expiration normale du mandat du Landtag, apportèrent aux trois partis de gouvernement un échec cuisant et retentissant : ils recueillaient à eux trois 8.280.000 voix et 162 sièges alors que le parti national socialiste obtenait à lui seul 8.008.000 voix et 162 mandats, et les anciens partis de l'opposition réunis, plus de 14 millions de voix et 260 mandats.

Quelques jours avant de se séparer, le Landtag élu en 1928 avait modifié son ordre du jour de manière à rendre impossible l'élection d'un nouveau ministre président si les partis d'extrême droite n'obtenaient pas la majorité absolue. La modification introduite le 12 avril 1932 prévoyait en effet que l'élection ne pourrait plus avoir lieu à la majorité relative, mais seulement à la majorité absolue; tant qu'aucun candidat n'aurait obtenu cette majorité, le cabinet Braun Severing pourrait rester en fonctions... Cette conception assez singulière du parlementarisme fut sanctionnée par tous les députés social-démocrates, démocrates et centristes, à l'exception de M. von Papen, par 228 voix contre 3, les partis d'opposition n'assistant pas à la séance. Cette « manœuvre de peur pour sauver en Prusse le règne de la coalition noire et rouge » (1), ce vote que la « *Frankfurter* » qualifiait elle-même de « désagréable » (2) et la « *Germania* » de « peut-être maladroit » (3), ne permit d'ailleurs pas au gouvernement Braun-Severing de survivre plus de trois mois à sa défaite du 24 avril. La « déposition » du cabinet Braun-Severing le 20 juillet 1932, la nomination d'un « commissaire du Reich pour la Prusse » et la formation par le commissaire du Reich, M. von Papen, d'un gouvernement n'ayant pas la confiance du Landtag, semblent devoir démontrer que, quelle que soit la couleur des opinions politiques de ses gouvernants, la Prusse n'est vraiment pas la terre d'élection du parlementarisme, de la démocratie et du gouvernement direct du peuple.

(1) Völkischer Beobachter, 13 avril 1932.

(2) Frankfurter Zeitung, n° 273, 13 avril.

(3) Germania, 12 avril 1931, soir.

CHAPITRE II

BAVIÈRE, SAXE ET WURTEMBERG

Les anciens royaumes de Bavière, de Saxe et de Wurtemberg ont eu, depuis la révolution de novembre 1918, des destinées très diverses. Tandis que la Bavière et le Wurtemberg avaient à leur tête des gouvernements appuyés sur de solides majorités parlementaires, la Saxe au contraire, a connu une histoire troublée dont elle a voulu parfois redresser le cours au moyen d'initiatives populaires, qui se sont révélées impuissantes à arrêter les désordres et les troubles, quand elles ne les provoquaient pas.

SECTION I. - LA RÉPUBLIQUE DE BAVIÈRE

Le royaume de Bavière était en 1918 une monarchie constitutionnelle. La constitution de 1818 « octroyée par la libre volonté du souverain », avait introduit en Bavière le système représentatif, mais non le régime parlementaire. Ce dernier ne fut accordé par le roi Louis III qu'à la fin d'octobre 1918, alors qu'il essayait d'endiguer les flots de la révolution menaçante. Mais, le 8 novembre, un conseil révolutionnaire de travailleurs, soldats et paysans, présidé par Kurt Eisner, se formait à Munich, déclarait la dynastie déchue et proclamait la république. Un appel du conseil annonçait que la Bavière était désormais un Etat libre où devait être

institué un gouvernement populaire soutenu par la confiance des masses » (1). En attendant les élections d'une constituante élue au suffrage universel, le conseil, présidé par Kurt Eisner, prenait le nom de « gouvernement provisoire de la république démocratique et sociale de Bavière ».

Le 12 novembre 1918 le parti populiste bavarois (catholique conservateur) lançait une proclamation dont l'article 4 réclamait le « gouvernement direct du peuple, jusqu'à ses plus extrêmes conséquences ». L'article demandait par suite : « a) le droit électoral actif et passif, sans aucune restriction pour les hommes et les femmes majeurs ; b) le vote, par tous les électeurs, sur les questions constitutionnelles importantes, les lois d'impôts et les lois sociales, suivant le modèle suisse. Ainsi seulement pourra être évité qu'à la place d'une véritable démocratie ne s'installe la dictature tyrannique d'un clan du parlement » (2).

Les élections pour l'Assemblée nationale constituante furent fixées au 12 janvier 1919. Le 4 janvier, Kurt Eisner publiait une constitution provisoire précédée d'une introduction où l'on pouvait relever le passage suivant : « Le passé est mort. Sur une nouvelle voie, le peuple va pouvoir fixer ses destinées. Le fondement éternel et inviolable de la république de Bavière est de faire décider librement par la totalité du peuple les conditions et les formes de sa vie. La souveraineté du peuple ne doit pas consister seulement en droits extérieurs vides de sens mais dans une collaboration immédiate et incessante aux affaires de l'Etat ; la volonté du peuple doit toujours s'exprimer dans le pouvoir législatif. Cette démocratie vivante s'incarne et se complète par le Landtag et tout particulièrement par le referendum, dont le but est d'assurer l'accord parfait entre la volonté du peuple et celle de ses représentants au parlement et au gouvernement » (3).

(1) Piloty. Die bayerische Verfassung von 14. August 1919. Jahrbuch des öff. Rechts, 1920, tome 9, page 130.

(2) Deutscher Geschichte Kalender. Die deutsche Revolution, p. 346.
Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1919, page 1.

Cette déclaration n'était au fond que « pure phraséologie (1), car la constitution du 4 janvier 1919 ne donnait pas au peuple le droit d'initiative ni d'initiative referendum et elle se contentait d'instituer le referendum de partage. L'article 7 stipulait en effet qu'en cas de désaccord entre le gouvernement et la chambre unique qui était instituée, le gouvernement pouvait, dans les quatre semaines, soumettre au peuple une décision du Landtag : si le peuple se prononçait contre le Landtag celui-ci devait être dissous, s'il ratifiait la décision du Landtag, le gouvernement devait se retirer.

Les élections du 12 janvier 1919 amenèrent à l'Assemblée nationale une majorité modérée, les socialistes des deux nuances ne disposant que d'un tiers des sièges. Le 21 février, Kurt Eisner était assassiné et une nouvelle révolution éclatait à Munich, où s'installait une dictature des conseils. L'Assemblée ne put se réunir que le 15 mai, à Bamberg, Munich étant toujours aux mains des révolutionnaires. Un projet de constitution lui fut soumis le 28 mai et fut renvoyé à une commission de 28 membres qui « sans aucun doute s'est montrée très sceptique à l'égard de la législation directe » (2). La constitution fut votée par l'Assemblée nationale le 12 août à la majorité de 165 voix contre 3; elle fut promulguée le 14 août 1919, trois jours après la constitution de Weimar (3).

La procédure de l'initiative populaire et du referendum a été réglée par la « loi sur les élections au Landtag, l'initiative populaire et le referendum », du 12 mai 1920 (4). Cette loi a été modifiée à plusieurs reprises en 1921, 1924 et 1925 et a été révisée dans son ensemble par la loi électorale du 30 mars 1928 (5).

(1) Nawiaskey, op. cit., page 12.

(2) Nawiaskey, op. cit., page 87.

(3) Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1919 page 531.

(4) Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, 1920, page 195.

(5) Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, 1928, page 85.

§ 1. - L'INITIATIVE POPULAIRE ET LE REFERENDUM DANS
LA CONSTITUTION BAVAROISE DU 14 AOUT 1919.

La constitution bavaroise spécifie que « la puissance publique émane de l'universalité du peuple bavarois » (art. 2), qui manifeste sa volonté par l'initiative populaire, le referendum et les élections (art. 7).

A) *L'initiative populaire.*

1° *Objet.* — D'après l'article 10 de la constitution, une initiative populaire peut avoir pour objet :

- a) la modification de la constitution.
- b) le vote, la modification ou l'abrogation d'une loi.
- c) la convocation ou la dissolution du Landtag.

Sont par compte exclus du referendum et par suite de l'initiative populaire, en vertu de l'article 77 § 1 :

- a) les lois de finances et les lois sur les impôts et dépenses.
- b) les traités de l'Etat.
- c) les lois ayant trait au règlement des frontières.
- d) les lois sur l'organisation des autorités et le traitement des fonctionnaires.
- e) les lois d'introduction des lois du Reich.
- f) les lois déclarées urgentes par le Landtag.

Cette énumération détaillée laisse comme on le voit peu de lois susceptibles de faire l'objet d'une initiative populaire et la faculté pour le Landtag de voter l'urgence, à la simple majorité, n'est pas de nature à accroître les droits du peuple bavarois.

Quant au droit de convocation du Landtag, il ne peut s'appliquer qu'à une session extraordinaire; s'il plaît au Parlement de faire durer sa session ordinaire toute l'année, en la coupant de vacances de plusieurs mois, le peuple ne peut durant ces vacances demander la convocation antici-

pée du Landtag. C'est donc un droit « à peine pratique » (1) qui a été accordé au peuple.

2° *Procédure.* — Les lois de 1920 et de 1928 prévoient une procédure d'admission comme les constitutions du Reich et de Prusse. La demande d'admission doit porter sur un projet de loi détaillé, sauf s'il s'agit de convoquer ou de dissoudre le Landtag, être munie de 1.000 signatures ou présentée par un groupement comprenant plus de 20.000 électeurs. Elle est adressée au ministre de l'Intérieur qui peut l'admettre ou la rejeter ; en ce dernier cas, les auteurs de la demande d'admission peuvent en appeler au Landtag (art. 76, § 1 de la constitution). Donner comme instance d'appel pour une décision d'une autorité politique une autre autorité politique, c'est, semble-t-il, ne pas vouloir attacher grande importance à la garantie des droits des auteurs de l'initiative. Le délai d'inscription sur les listes adressées aux autorités communales est de trois semaines ; tous les citoyens bavarois des deux sexes âgés de 20 ans peuvent s'y inscrire.

A l'expiration du délai d'inscription, les autorités communales envoient les listes de signatures aux commissions de vote qui établissent les résultats pour chaque circonscription. Le résultat total est établi par la commission électorale du pays et transmis au Landtag qui décide en dernier ressort sur la validité, le succès ou l'échec d'une initiative populaire.

Une initiative populaire doit être prise en considération si elle est soutenue par un dixième des électeurs (article 10, § 2 de la constitution) ; si l'initiative a pour objet une modification de la constitution ou la dissolution du Landtag, cette proposition doit être du cinquième (art. 10 § 2 et article 30, § 4 de la constitution).

Une initiative populaire réclamant la convocation du Landtag, a réussi lorsqu'elle a recueilli les signatures du dixième des électeurs. Le ministre président de Bavière doit alors en faire part « sans délai » au président du Landtag,

(1) Nawiaskey, op. cit, page 286.

pour qu'il convoque immédiatement le Parlement. Aucun délai n'est d'ailleurs fixé au ministre président, ni au président du Landtag, mais il est bien certain que s'ils se refusaient à convoquer le Landtag les promoteurs de l'initiative pourraient se pourvoir devant la Haute Cour de Justice du Reich (1). L'initiative populaire sur la convocation du Landtag est le seul cas dans lequel une initiative populaire atteint le but qu'elle se propose, sans vote du Landtag et sans referendum.

B) *L'initiative referendum.*

Le peuple bavarois peut, tout au moins en théorie, demander un referendum sur une loi votée par le Landtag, avant que celle-ci ne soit promulguée. Il faut, bien entendu, que cette loi ne soit pas de celles que l'article 77, § 1, exclut du referendum; il faut surtout que le Landtag accepte qu'un texte voté par lui soit soumis au jugement du peuple, ce qu'il pourra toujours empêcher en votant l'urgence.

D'après la constitution, toute loi qui n'avait pas été déclarée urgente ne pouvait être publiée moins de deux mois après son vote. Le peuple pouvait pendant ce délai demander que la loi soit soumise au referendum (art. 77, § 2 de la constitution); le referendum devait être ordonné si un dixième des électeurs s'inscrivait sur les listes d'initiative (un cinquième s'il s'agissait de loi constitutionnelle). La loi électorale du 12 mai 1920, votée à la majorité requise pour avoir le caractère constitutionnel, a modifié le délai de deux mois qu'elle a ramené à un délai de quatre semaines. Il y a là un exemple frappant de la méthode chère au législateur allemand et consistant à modifier les dispositions de la constitution sans pour cela en modifier le texte; le délai de deux mois reste en effet toujours inscrit dans le texte officiel de la constitution.

C) *Le referendum.*

Le referendum peut être ordonné par le gouvernement de sa propre initiative ou à la demande du peuple. Il peut por-

(1) Nawiasky, op. cit., page 287.

ter, soit sur une loi d'initiative populaire, soit sur une loi votée par le Landtag et qui n'a pas encore été promulguée, soit sur la dissolution du Landtag.

1° *Loi d'initiative populaire.* — La procédure est la même, qu'il s'agisse d'une loi ordinaire ou d'une loi modifiant la constitution ; seules diffèrent les majorités exigées pour le succès du referendum. Lorsque le Landtag a reconnu la validité de l'initiative populaire qui lui était présentée, et lorsque cette initiative a atteint le pourcentage de signatures requis pour être prise en considération, il doit se prononcer sur le contenu du projet d'initiative populaire. Il peut accepter le projet sans modification, et dans ce cas il n'y a pas lieu à referendum ; il peut y apporter des modifications, et le texte voté par le Landtag devra lors du referendum figurer à côté du texte de l'initiative populaire ; il peut enfin rejeter la loi dans sa totalité et celle-ci devra alors être soumise au referendum.

Un referendum ne peut réussir que si un cinquième des électeurs a pris part au vote (1) ; la simple majorité décide. Mais s'il s'agit de lois modifiant la constitution la participation doit être d'au moins deux cinquièmes et la loi ne peut être promulguée que si elle a recueilli les deux tiers des suffrages exprimés (art. 10 § 3). L'article 77, § 3 de la constitution spécifie toutefois que, lorsqu'une loi du Landtag est soumise au referendum à côté du projet d'initiative populaire et que la participation exigée n'a pu être atteinte, la loi du Landtag doit être considérée comme ratifiée par le peuple et doit être publiée.

2° *Loi du Landtag non encore publiée.* — Une loi votée par le Landtag et qui n'a pas été déclarée urgente peut être soumise au referendum par le gouvernement ou à la demande du peuple. Le Landtag peut donc, grâce à la déclaration d'urgence votée à la simple majorité, soustraire tous ses actes au contrôle du peuple et voter des lois enlevant

(1) La constitution du Reich et la constitution prussienne exigent la participation de la moitié des électeurs.

au peuple son droit d'initiative et de referendum sans que le peuple soit consulté.

a) *A la demande du gouvernement.* — Comme la Prusse, la Bavière n'a pas de président d'Etat mais seulement un ministre président, élu par le Landtag, et responsable devant lui. Le gouvernement bavarois n'a pas le droit de dissoudre le Landtag mais il peut, dans les quatre semaines suivant son vote, soumettre au referendum une loi votée par le Landtag. Il n'existe en effet en Bavière aucun « Staatsrat » qui puisse comme en Prusse servir de contre-poids ou tout au moins de frein, au Landtag, et c'est la raison pour laquelle on a donné au gouvernement le droit de provoquer un referendum sur une loi du Landtag. Il est d'ailleurs fort peu vraisemblable que le gouvernement use de ce droit, car il s'exposerait à être renversé par le Landtag devant lequel il est responsable. Il serait possible par contre que le Landtag, qui ne peut provoquer lui-même un referendum, invite le gouvernement à soumettre au peuple une loi particulièrement importante ou délicate dont il ne voudrait pas assumer la responsabilité (1).

Le gouvernement ne peut, bien entendu, soumettre au referendum les lois déclarées urgentes par le Landtag, les lois de finances, les traités et les autres lois soustraites au referendum par l'article 77 de la constitution.

b) *A la demande du peuple.* — Le gouvernement doit ordonner un referendum si un dixième des électeurs — un cinquième pour les lois constitutionnelles — a demandé que l'on soumette au peuple un texte de loi voté par le Landtag et ne tombant pas sous le coup de l'article 77.

La loi du Landtag soumise au referendum par le gouvernement, de sa propre initiative ou à la demande d'une partie des électeurs, est considérée comme ratifiée par le peuple, si le cinquième des électeurs n'a pas participé au vote (les

(1) Le gouvernement a un autre moyen de s'opposer à une loi du Landtag. Il peut demander au Landtag une deuxième délibération et la loi sera considérée comme rejetée si elle n'a pas été votée lors de la deuxième délibération à la majorité des deux tiers (art. 81).

2/5 pour une loi constitutionnelle). Si cette proportion est dépassée, la loi du Landtag doit être considérée comme rejetée lorsque la majorité des votants s'est prononcée contre son acceptation.

Le fait que la constitution bavaroise n'exige pas pour l'abrogation d'une loi du Landtag la participation de la majorité des électeurs inscrits, comme c'est le cas en Prusse ou dans le Reich, pourrait faire croire que la position du Landtag bavarois est moins fortement établie que celle du Reichstag ou du Landtag prussien. Il n'en est rien, car si, effectivement, le Landtag de Bavière est « désavantagé » par rapport aux deux autres Parlements lorsqu'il y a un referendum sur une loi qu'il a votée, il peut toujours empêcher que cette loi ne soit soumise au referendum en votant l'urgence. Il est inutile que l'urgence soit votée en même temps que la loi et le Landtag peut très bien ne voter l'urgence que lorsqu'il voit apparaître la menace de referendum.

Il paraît difficile dans ces conditions de parler de gouvernement direct du peuple et de droit de contrôle du peuple sur les lois votées par ses représentants.

3° *La dissolution du Landtag.* — Le Landtag de Bavière est élu pour quatre ans ; il peut se dissoudre ou être dissous par referendum avant l'expiration de son mandat (art. 30 de la constitution). Mais la constitution a entouré le Landtag de véritables barrières de protection : il ne peut en effet être dissous par referendum que si les 2/5 des électeurs participent au vote et si les 2/3 des votants se prononcent pour la dissolution.

Le Landtag bavarois semble donc avoir reçu de la constitution tous les moyens voulus pour exercer sa domination — voire sa tyrannie —. Il n'est pas sans intérêt de constater qu'en fait, loin d'exercer une dictature quelconque, le Landtag est réduit à une « impuissance totale » (1). Cela tient à ce que le cabinet Held, à tendances conservatrices, a été renversé en août 1930 par une coalition de nationaux socialistes, de social-démocrates et de communistes qui n'ont

(1) *Münchner Neueste Nachrichten*, n° 81, 24 mars 1932.

pu s'entendre pour élire à sa place un nouveau gouvernement. Le cabinet Held a donc pu « expédier les affaires courantes » depuis le mois d'août 1930, jusqu'aux élections du 24 avril 1932 sans avoir à se soucier de l'opinion de la majorité du Landtag qui était dans l'impossibilité de lui donner un successeur. Cette situation risque d'ailleurs de se prolonger avec le Landtag élu en avril 1932.

§ 2. - LE REFERENDUM DU 6 AOÛT 1924.

Le parti populiste bavarois, qui gouverne la Bavière depuis 1919, a toujours vu dans la constitution du 14 août 1919 un « trou » qu'il s'est à plusieurs reprises efforcé de combler. La Bavière n'a pas en effet de président d'Etat et rien ne flatterait autant le particularisme bavarois, dont le parti populiste est le plus acharné défenseur, que le fait d'avoir un chef d'Etat qui soit autre chose qu'un ministre, toujours à la merci d'un vote du Parlement. L'existence de ce chef d'Etat, auquel seraient données des prérogatives importantes, serait le meilleur rempart du fédéralisme contre les tendances centralisatrices de Berlin.

Dès 1923, le parti populiste bavarois essaya de faire voter par le Landtag une modification à l'article 92 de la constitution. Cet article exige pour toute modification de la constitution par le Landtag — donc pour la création d'un président d'Etat — une majorité des deux tiers du nombre légal des députés. Le parti populiste bavarois demandait de remplacer les dispositions de l'article 92 par celles de l'article 76 de la constitution du Reich : présence des deux tiers, majorité des deux tiers des présents. Combattue par les démocrates et la social-démocratie, la proposition du parti populiste bavarois fut votée le 28 février 1923 par 74 voix contre 56, mais la majorité des deux tiers n'étant pas atteinte, la proposition devait être considéré comme repoussée (1).

(1) Von Jan. Verfassung und Verwaltung in Bayern 1919-1926. Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1927, livre 15, page 2.

Le parti populiste bavarois changea de tactique et proposa de simplifier et de faciliter le vote de modifications constitutionnelles par referendum. Il 'dépôsa, au cours de l'été 1923, une proposition de loi établissant qu'une initiative populaire devait être prise en considération, quel que soit son objet, lorsqu'elle était appuyée par 200.000 électeurs (environ 1/20), qu'aucun minimum de participation n'était exigé pour le referendum et que la simple majorité des suffrages exprimés déciderait dans tous les cas ; enfin les lois rejetées par le Landtag pourraient être également soumises au referendum. La proposition vint en discussion le 31 juillet 1923 et ne recueillit pas la majorité des 2/3 exigée par l'article 92 (78 contre 59).

Il ne restait plus au parti populiste bavarois qu'une solution : faire modifier par referendum sur initiative populaire les dispositions de la constitution qui faisaient obstacle à la création d'un président d'Etat. Le 29 décembre 1923, le congrès du parti populiste bavarois, réuni à Munich votait la résolution suivante :

« Une initiative populaire doit être immédiatement introduite ; son article 1 aura le texte suivant : *le Landtag est dissous* ; son article 2 : *le Landtag nouvellement élu aura à voter, à la simple majorité, une nouvelle constitution.*

« Les bases de la nouvelle constitution seront : a) création d'un président d'Etat qui doit avoir entre autres droits celui de dissoudre le Landtag ; b) système bicaméral avec simplification du système parlementaire et réduction des frais ; c) modification du droit électoral par la création d'un lien entre le cercle et le député ; d) augmentation des droits du peuple (initiative populaire et referendum) » (1).

La demande d'admission fut déposée le 21 janvier 1924 (2) et le délai d'inscription fut fixé du 28 janvier au 17 février. Deux listes étaient déposées dans chaque bureau ; l'une recevait les signatures pour la demande de dissolution du Landtag, l'autre pour la modification constitu-

(1) Deutscher Geschichte Kalender, 1923, page 315.

(2) Hartwig, op. cit., page 121.

tionelle. Il y avait environ 4.280.000 électeurs ; 1.212.465 s'inscrivirent sur les listes demandant la dissolution, 1 million 158.346 sur celles demandant une modification de la constitution. La proportion du cinquième requise pour que les initiatives soient prises en considération, était donc largement dépassée.

Le grand nombre de signatures réunies pour la demande de dissolution, décida le Landtag à se dissoudre lui-même sans attendre l'épreuve du referendum. Le 21 février, le Landtag vota à l'unanimité sa dissolution pour le 5 avril ; le mandat normal du Landtag devant expirer le 6 juin, le sacrifice consenti n'était pas considérable.

Le gouvernement présenta le 17 mars au Landtag les résultats officiels de l'initiative et le projet de loi qui y était joint. Le Landtag déclara valables les opérations d'initiative populaire et rejeta le projet de loi présenté ; le projet ne recueillit en effet que 72 voix contre 66.

Le 18 mars, le gouvernement décida que le referendum sur la loi d'initiative aurait lieu le même jour que les élections au Landtag, c'est-à-dire le 6 avril, pour les pays de la rive droite du Rhin, et le 4 mai, dans le Palatinat. Le texte soumis au referendum était le suivant : « Le Landtag élu dans le premier semestre de l'année 1924 est autorisé à voter, à la simple majorité de ses membres, une révision d'ensemble de la constitution ».

Seuls le parti national allemand et le parti populiste bava- rois faisaient campagne pour le texte soumis au referen- dum ; les partis raciste, démocrate, social-démocrate, com- muniste et le « Bauernbund » s'étaient prononcés contre la modification demandée.

Les résultats furent les suivants :

Rive droite du Rhin. Pour : 1.377.839. Contre : 1.495.891.
Palatinat. Pour : 94.381. Contre : 223.352.

L'initiative du parti populiste bavarois avait donc échoué et le parti qui espérait des nouvelles élections un Landtag à sa dévotion perdait 18 sièges sur les 64 qu'il détenait dans le Landtag élu en 1920. Les racistes au contraire, partisans de l'unitarisme, entraient au Landtag avec 23 sièges (le

putsch de Hitler avait été jugé à Munich de février à mai 1924).

Après ce malheureux essai, le parti populiste bavarois reporta ses espérances sur le Landtag auquel il soumit en juin 1924 et juin 1926 de nouvelles propositions tendant à l'abrogation de l'article 92 (1). La dernière de ces tentatives n'a échoué qu'à une voix, mais les progrès réalisés en Bavière par le mouvement national socialiste sont venus anéantir les chances de succès que pouvait avoir la réforme.

SECTION II. - L'ÉTAT LIBRE DE SAXE.

Le royaume de Saxe était en 1918 une monarchie constitutionnelle non parlementaire. La constitution du 4 septembre 1831 n'avait été que partiellement retouchée, et ce ne fut que sous la pression des événements que le roi Frédéric-Auguste III convoqua le 29 octobre 1918 un « Conseil d'Etat » où, à côté des ministres, personnages extra-parlementaires, figuraient 7 députés de chaque Chambre. Le Conseil d'Etat elabora très rapidement une nouvelle constitution : régime parlementaire, autorisation pour les ministres d'être membres du Parlement, etc... La nouvelle constitution était promulguée le 1^{er} novembre, et, dès le lendemain, deux députés social-démocrates entraient dans le gouvernement. Mais le 8 novembre la révolution éclatait à Leipzig, le 9 elle gagnait Dresde et, tandis que la famille royale devait quitter la capitale, se formait un gouvernement de Conseils de soldats, ouvriers et paysans. Le 10 novembre, le gouvernement annonçait la déchéance de la dynastie des Wettin, la proclamation de la république sociale de Saxe et la convocation d'une constituante élue au suffrage universel direct des deux sexes. Les élections à la « Chambre populaire » amenèrent une majorité socialiste, 59 socialistes des deux nuances et 39 bourgeois. Le cabinet Gradnauer (social-démocrate) présenta le 26 février à la

(1) Von Jan, op. cit., page 4.

Chambre populaire un projet de constitution provisoire qui fut voté le 28 (1).

Cette constitution provisoire ne donnait pas au peuple le droit d'initiative ni celui d'initiative-referendum ; l'article 16 de la constitution introduisait seulement le referendum de partage, le peuple étant appelé à trancher un conflit entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Cet article 16 avait le texte suivant :

« Article 16. — 1. Le ministère peut ordonner dans le mois, un referendum sur les lois votées par la Chambre populaire. Le referendum doit avoir lieu dans les deux mois du jour où il a été ordonné. On ne peut voter que par oui et par non. Tous les électeurs ont le droit de vote.

2. La loi de la Chambre populaire est ratifiée par le peuple si la majorité des votants lui donne son approbation.

3. Le ministère reste en fonctions jusqu'à la proclamation du résultat du referendum.

4. Si le referendum décide contre la Chambre populaire celle-ci peut être dissoute par le ministère. Dans ce cas, la nouvelle Chambre doit se réunir dans les trois mois.

5. Si le referendum s'est prononcé contre le ministère, celui-ci doit se retirer. » (2).

Cette constitution ne devait pratiquement pas être appliquée, en raison des troubles et des émeutes qui se déroulèrent pendant les années 1919 et 1920. Le 13 avril 1919 de graves désordres éclatèrent à Leipzig, le 8 mai le corps du ministre de la Guerre était retrouvé dans l'Elbe, le 11 mai les troupes du Reich occupaient Leipzig. Un état de siège très rigoureux fut proclamé, mais en 1920 les émeutes et l'agitation spartakiste reprirent de plus belle : les troubles du 15 mars causèrent 57 morts à Dresde et 46 à Leipzig. C'est dans ces conditions que le gouvernement présenta à la Chambre populaire un projet de constitution.

(1) Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Sachsen, 1919, page 37.

(2) cf. Jacobi. Die Wandlungen der Verfassung in Sachsen. Jahrbuch des öffentl. Rechts 1920, tome 9, page 164.

Ce projet ne prévoyait que le referendum, et l'initiative populaire ne fut introduite que par la commission de constitution, comme seule « soupape de sûreté contre la tyrannie du Landtag » (1). La nouvelle constitution de l'Etat libre de Saxe fut votée à l'unanimité, le 26 octobre 1920 et publiée le 1^{er} novembre (2). La procédure de l'initiative populaire et du referendum a été réglée par la loi du 8 mars 1921 (3), complétée par l'ordonnance du 8 avril 1926 (4).

§ 1. — LA CONSTITUTION SAXONNE DU 1^{er} NOVEMBRE 1920.

D'après l'article 2 de cette constitution « la puissance publique réside dans le peuple » qui la manifeste par les élections, par l'initiative populaire et par le referendum. Les consultations populaires ne peuvent avoir lieu que le dimanche, et tous les citoyens des deux sexes, âgés de 20 ans, peuvent y prendre part.

1° *L'initiative populaire.*

a) *Objet.* — L'article 36 de la constitution donne au dixième des électeurs « le droit de proposer une loi ou la dissolution du Landtag ». Par là, il faut entendre aussi bien une loi constitutionnelle qu'une loi ordinaire. Sont par contre exclues de l'initiative populaire les lois de budget, d'impôts et de traitement (art. 37). Ce sont là, avec les mêmes imprécisions, les dispositions de la constitution de Weimar (art. 73, § 4).

b) *Procédure.* — Une demande d'admission doit être adressée au ministre de l'Intérieur de Saxe. Elle doit porter sur un projet détaillé, sauf pour la dissolution, et être

(1) Schelter. Die Verfassung des Freistaats Sachsen. Jahrbuch des öff. Rechts 1921, page 285.

(2) Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Sachsen 1920, page 445.

(3) Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Sachsen 1921, page 62.

(4) Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Sachsen 1926, page 174.

présentée par mille électeurs ou par la présidence d'un groupement comptant au moins 20.000 électeurs (art. 1 de la loi de 1921). Si, pour une raison ou pour une autre, le ministre de l'Intérieur rejette la demande, il doit en aviser le premier signataire qui a alors deux semaines pour se pourvoir devant le Tribunal suprême administratif du pays, qui doit juger en audience solennelle. Son arrêt n'est pas susceptible d'appel. Si au contraire, le ministre de l'Intérieur estime qu'il peut autoriser l'initiative, il renvoie le texte de la loi demandée au même Tribunal suprême administratif qui a alors à examiner si cette loi est bien de la compétence du législateur du pays. S'il se prononce pour l'affirmative, le ministre de l'Intérieur doit publier le texte de la loi au « *Staatsanzeiger* » et fixer les délais d'inscription qui doivent comprendre 14 jours (article 2 de la loi de 1921). La procédure est ensuite la même que dans la législation du Reich, que la loi saxonne s'est contentée de reproduire.

Une initiative populaire doit être prise en considération, quel que soit son objet, lorsqu'elle est soutenue par un dixième des électeurs (art. 36 de la constitution).

2° Le referendum.

La constitution saxonne n'a pas introduit l'initiative referendum. Le referendum peut porter sur une loi d'initiative populaire, une loi du Landtag non encore promulguée et soumise au peuple par le gouvernement, et sur la dissolution du Landtag.

a) *Loi d'initiative populaire.* — Lorsqu'une initiative populaire a recueilli le nombre de signatures exigées, le gouvernement doit soumettre au Landtag le texte de loi proposé. Ce texte doit être soumis au referendum si le Landtag ne le vote pas sans modifications. Une loi ne peut être votée par referendum que si la moitié des électeurs a pris part au vote ; la majorité des suffrages exprimés décide dans tous les cas (art. 38 de la constitution).

b) *Loi du Landtag non encore promulguée.* — Le ministère saxon ne peut dissoudre le Landtag et il ne peut pas non plus soumettre au referendum une loi votée par le

Landtag sans avoir demandé à celui-ci une seconde délibération (article 35 de la constitution). Le gouvernement qui n'approuve pas une loi votée par le Landtag doit renvoyer cette loi au Landtag en y joignant un exposé des motifs de son opposition. Le Landtag peut maintenir sa décision à la simple majorité des voix et le gouvernement doit alors promulguer la loi à moins que dans le mois il ne veuille la soumettre au referendum. Pour protéger le gouvernement contre une manifestation de ressentiment de la part du Landtag, l'article 27 de la constitution interdit au Landtag de retirer sa confiance au gouvernement depuis le moment où le referendum a été ordonné et jusqu'à la publication du résultat de celui-ci. Alors seulement le Landtag recouvrera toute possibilité de renverser le gouvernement, même si le referendum a donné raison à ce dernier (1).

Le gouvernement saxon peut soumettre au referendum toutes les lois votées par le Landtag, aussi bien les lois de budget que les autres lois. La loi est considérée comme ratifiée si la majorité des électeurs ne participe pas au vote ; dans le cas contraire la décision est prise à la majorité des suffrages exprimés.

Le gouvernement a fait à plusieurs reprises usage de son droit de demander au Landtag une deuxième délibération ; il s'agissait le plus souvent de faire rectifier des erreurs matérielles. En 1921, le gouvernement a demandé au Landtag une deuxième délibération sur une loi votée le 10 mars et qui augmentait de 9 millions de marks le montant des primes à allouer aux fonctionnaires pour l'éducation de leurs enfants. Le 21 mars le gouvernement demandait une deuxième délibération et le 29 juin le Landtag adoptait le texte du gouvernement (2).

c) *La dissolution du Landtag.* — Le Landtag saxon, élu pour 4 ans, peut prononcer sa dissolution à la simple ma-
jorité.

(1) Le ministère ne peut être renversé par le Landtag que lorsque 49 députés sur les 96 que compte le Landtag retirent leur confiance au gouvernement (art. 27).

(2) Reichelt. Das Staatsleben unter der Sächsischen Verfassung vom 1. November 1920. Leipziger rechtswissenschaftliche Studien, 1928, cahier 32.

rité des suffrages exprimés ou être dissous par referendum à la demande du gouvernement et à la demande du peuple (art. 9 de la constitution).

Il est bien certain qu'en cas de conflit entre le Landtag et le gouvernement, ce dernier préférera demander au peuple la dissolution du Landtag que le rejet d'une loi votée, car seul ce moyen lui permettra d'éviter d'être renversé à l'issue du referendum. Le Landtag ne peut retirer sa confiance au gouvernement lorsque celui-ci ou une initiative populaire a demandé la dissolution du Parlement, jusqu'à la publication des résultats du referendum.

Le Landtag ne peut être dissous par referendum que si la majorité des électeurs prend part au vote, c'est-à-dire en raison de la consigne d'abstention qui sera toujours donnée par les partis de gouvernement, si la majorité des électeurs se prononce pour la dissolution. Cela contribue à donner au Landtag une position inexpugnable et on peut vraiment dire que « ce n'est pas le peuple qui est le maître de l'Etat mais la majorité du Landtag » (1). Les partis national allemand et populiste avaient d'ailleurs signalé les dangers de cette situation, dans une déclaration lue le 26 novembre 1920 à la Chambre populaire. Cette déclaration disait notamment : « On parle toujours beaucoup de la souveraineté du peuple, mais celle-ci n'est pas sanctionnée par la constitution, qui réalise seulement la souveraineté de la majorité du Landtag ».

§ 2. - L'INITIATIVE POPULAIRE, LE REFERENDUM ET LA VIE POLITIQUE EN SAXE DEPUIS LA CONSTITUTION DE 1920.

Le ministère saxon n'a jamais fait usage du droit de soumettre au peuple une loi du Landtag ou la dissolution de ce dernier. Le peuple n'a de son côté jamais présenté de loi par initiative populaire mais il a, à deux reprises, demandé un referendum sur la dissolution de son Parlement.

(1) Schelcher, op. cit., page 291.

La Saxe a été de tous les pays allemands celui qui a eu l'existence la plus troublée et la plus agitée dans les premières années de l'après-guerre. La cause doit en être cherchée pour une bonne part dans la composition du Landtag où pendant des années le bloc de gauche a fait au bloc de droite une guerre d'autant plus acharnée qu'il ne disposait le plus souvent que d'une voix de majorité — et avec le soutien, parfois même avec la collaboration au gouvernement du parti communiste.

C'est ainsi que sur les 96 membres que comptait le Landtag élu le 14 novembre 1920, le bloc de gauche en comprenait 49 : 27 social-démocrates, 16 socialistes indépendants et 6 communistes. Un gouvernement socialiste ne pouvait donc être élu qu'avec l'appui des voix communistes. Le 9 décembre 1920, M. Buck, social-démocrate, fut élu ministre président de Saxe par 48 voix contre 47 aux candidats des partis bourgeois. Le portefeuille de l'Intérieur était attribué à M. Lipinsky, socialiste indépendant de gauche. Le parti communiste qui avait permis l'élection de M. Buck fit déclarer à la tribune par un de ses représentants qu'il n'avait qu'un seul but : détruire l'ordre établi et que, par tous les moyens, il travaillerait à renverser et abroger la constitution ; le parti communiste n'avait voté pour M. Buck qu'à la condition expresse que le ministère fasse une politique purement prolétarienne et socialiste (1). On juge des difficultés sans nombre que M. Buck eut à surmonter pour conserver le soutien de tels alliés et pour obliger les 49 membres de sa majorité à assister à toutes les séances du Landtag, les 47 députés de la minorité faisant au cabinet une opposition impitoyable. Le professeur Apelt parle des « émotions » par lesquelles passa M. Buck lorsqu'une épidémie de grippe fit plus de victimes sur les bancs socialistes que sur les bancs bourgeois.

Le ministère parvint à se maintenir au pouvoir, faisant

(1) Apelt. Die sächsische Regierungskrise und ihre Staatsrechtliche Bedeutung Archiv des öffentl. Rechts 1924, nouvelle série, tome 6, page 107.

voter le budget par 46 voix contre 45, échappant à un vote de blâme par 47 voix contre 46, etc... Mais au printemps de 1922 la situation se gâta, les communistes ayant voté avec les partis bourgeois contre certains chapitres du budget de la justice. Le 5 avril, le cabinet Buck se trouvait mis en minorité par le Landtag qui rejetait à une grosse majorité les chapitres 38 à 41 du budget de la justice. Mais malgré les objurgations de l'opposition qui l'invitait à se retirer, M. Buck déclara qu'il ne se sentait pas du tout atteint par ce vote et qu'il resterait en fonctions. A la fin d'avril le parti démocrate de Saxe adressa un ultimatum au ministre président : il lui donnait trois jours — jusqu'au 28 avril — pour démissionner, faute de quoi le parti démocrate introduirait une initiative populaire pour obtenir la dissolution du Landtag. M. Buck ayant refusé de se retirer, les partis national allemand et populiste introduisirent au Landtag une proposition de dissolution; le vote eut lieu le 11 mai et la dissolution fut repoussée par 48 voix contre 47 (1).

Le parti démocrate tint parole et il présenta au ministre de l'Intérieur, le 10 mai, une demande d'admission d'initiative populaire sur la dissolution du Landtag. Plus de 7.000 signatures étaient jointes à la demande, qui fut autorisée par ordonnance du 13 mai 1922 (2). Les listes d'inscription devaient être tenues à la disposition des électeurs du 6 au 19 juin. L'initiative populaire était soutenue par tous les partis bourgeois, qui avaient recueilli 1.020.000 suffrages aux élections de 1920. Le résultat des inscriptions publié le 2 juillet dépassait de beaucoup les espérances des partis d'initiative : 818.797 électeurs — soit 26 % — s'étaient inscrits sur les listes d'initiative. Les amateurs de statistique établirent que les femmes avaient participé en plus grand nombre que les hommes à l'initiative populaire (419.000 contre 398.000).

En attendant que le gouvernement ne soumette au

(1) Reichelt, op. cit., page 24.

(2) Sächsischer Staatsanzeiger, 14 mai 1922.

Landtag les chiffres officiels de l'initiative et ne l'invite à prendre position sur la demande de dissolution, de nouveaux désordres éclatèrent dans le pays et jusque dans l'enceinte du Landtag qui connut le 28 juin des scènes de désordre inouï au sujet des interpellations sur l'assassinat de Rathenau. Les troubles de Zwickau du 4 juillet causèrent aux manifestants des pertes sensibles : 14 tués, 60 blessés, tandis que la police avait à enregistrer une douzaine de morts.

La discussion sur la demande de dissolution s'engagea dans les derniers jours d'août au Landtag. Les social-démocrates avaient déposé le 9 août une proposition de loi modifiant la constitution et autorisant le Landtag à voter sa dissolution en fixant à celle-ci un terme assez éloigné ; le but de cette proposition était d'éviter que la Saxe ne restât sans parlement pendant plusieurs semaines. Le projet d'initiative populaire fut renvoyé à la commission de législation où les communistes se joignirent aux partis bourgeois pour réclamer la dissolution immédiate du Landtag. La proposition social-démocrate ayant été écartée, le parti démocrate déposa le 6 septembre 1922 une proposition de loi prescrivant que les élections pourraient avoir lieu dans les 60 jours, et que d'ici là, le Landtag continuerait à siéger mais avec des droits restreints ; il ne pourrait voter que les lois qui auraient été déclarées urgentes à la majorité des 2/3. Cette proposition fut également repoussée et, le 14 septembre, le Dr Bühler, rapporteur de la commission, proposa au Landtag de voter le texte suivant : « Il est donné suite à l'initiative populaire introduite le 10 mai 1922 par l'avocat Philip et le conseiller au tribunal suprême Gutmann, et admise par le ministre de l'intérieur le 13 mai 1922. Le Landtag se dissout immédiatement. » Combattue par les social-démocrates qui échangèrent d'aigres propos avec leurs alliés de la veille, la dissolution fut votée par 53 voix contre 39. La majorité était formée des 47 députés bourgeois et des 6 communistes.

La presse bourgeoise et la presse communiste du lendemain célébraient l'« heureux événement », estimant que

« les perspectives étaient bonnes » (1) pour abattre « un gouvernement de classes, inconstitutionnel » (2) ou pour mettre fin au régime Buck « qui avait perdu entièrement la confiance du peuple » (3). La presse social-démocrate reprochait au contraire avec amertume au parti communiste d'avoir « formé un front unique avec la pire réaction » (4) ou d'avoir « joué un jeu irresponsable avec les intérêts du prolétariat » (5).

Les élections furent fixées au 5 novembre 1922 et furent marquées par une lutte particulièrement vive entre « bourgeois » et « socialistes », et entre social-démocrates et communistes. Toute cette agitation aboutit le 5 novembre à l'élection d'un Landtag composé de la même manière que le précédent, les « socialistes » gagnant toutefois un siège sur les « bourgeois ». Les résultats étaient les suivants : bloc de gauche 50 sur 96 (40 social-démocrates, 10 communistes) bloc bourgeois 46 (19 nationaux allemands, 19 populistes, 8 démocrates).

Le but poursuivi par l'initiative populaire n'était donc pas atteint. Restait à savoir si le « parti social-démocrate irait Canossa » et demanderait l'appui des communistes qu'il avait si vivement combattus pendant la campagne électorale. Il s'y résolut et M. Buck fut réélu ministre président par 49 voix socialistes et communistes contre 45 aux représentants des partis bourgeois. Le député communiste Böttcher tint d'ailleurs à déclarer que son parti « avait la plus profonde défiance pour le gouvernement et qu'il n'avait voté pour lui que pour faire voir l'incapacité de la social-démocratie ». Il n'entre pas dans le cadre de cette étude d'examiner les crises politiques qui se succédèrent en Saxe, ni les troubles politiques de l'été 1923 qui obligèrent le chancelier Cuno à publier un manifeste « contre les possibilités d'une guerre civile »...

(1) Chemnitzer Allgemeine Zeitung, 15 septembre 1922.

(2) Leipziger Tageblatt (démocrate), 15 septembre 1922.

(3) Sächsische Arbeiterzeitung (communiste), 15 septembre 1922.

(4) Vorwärts, 15 septembre.

(5) Dresdner Unabhängige Zeitung, 15 septembre 1922.

(6) Reichsgesetzblatt, 1923, I, page 998.

Le 24 septembre 1923 des émeutes éclataient à Dresde et à Zittau et le 26 septembre le président Ebert investissait le Dr Gessler, ministre de la Reichswehr, d'un véritable pouvoir dictatorial. Le Dr Gessler prit à son tour le 27 septembre un arrêté investissant le général Müller du pouvoir exécutif en Saxe. Les communistes répondirent à ces mesures en se déclarant prêts à entrer dans le gouvernement. Le 10 octobre, le portefeuille des Finances et de l'Economie nationale passait aux mains des communistes. Le 22 octobre les troupes du Reich occupaient Dresde et le chancelier Stresemann invitait le gouvernement saxon à se retirer. Le ministre président, Dr Zeigner, ayant refusé, le président Ebert signa le 29 octobre une ordonnance nommant le Dr Heinze, ministre de la Justice du Reich, commissaire du Reich pour la Saxe et l'autorisant à déposer le gouvernement saxon (1).

Après de nombreuses protestations, proclamations et appels au peuple, le Dr Zeigner dut se résoudre à démissionner. Le cabinet Zeigner fut remplacé par un cabinet Fellisch, élu avec la tolérance des communistes, le 31 octobre. Le 8 novembre, le Landtag repoussait par 48 voix contre 48 une proposition populiste de dissolution ; mais le 14 décembre, le cabinet Fellisch se retirait sans attendre le vote de l'ordre du jour de défiance déposé par les communistes et les partis bourgeois.

La situation semblait donc sans issue, car, d'une part, les communistes refusaient de soutenir un cabinet socialiste, et d'autre part, les social-démocrates refusaient de demander aux populistes le soutien dont ils avaient besoin pour pouvoir gouverner contre les communistes. Le Landtag ayant encore refusé le 29 décembre 1923 de voter sa dissolution, la « commission de travail du parti social-démocrate saxon » décida d'introduire une initiative populaire pour obtenir par referendum cette dissolution.

La demande d'admission fut déposée le 3 janvier 1924 (2). La commission de travail n'avait pas réuni les 1.000 signatures requises, le parti social-démocrate saxon comptant plus

(1) Reichsgesetzblatt, 1923, I, page 993.

(2) Reichelt, op. cit., page 16.

de 20.000 électeurs. Le 4 janvier 1924, le cabinet Fellisch, qui expédiait depuis le 14 décembre les affaires courantes, décida d'admettre l'initiative en laissant au cabinet suivant le soin de prendre les mesures d'exécution : fixation des délais, etc... (1). Le jour même se constituait, à la suite d'une scission dans le parti social-démocrate, le cabinet Heldt, cabinet de grande coalition appuyé sur 23 social-démocrates, 8 démocrates et 19 populistes, soit sur 50 députés. L'opposition groupait 17 social-démocrates, 10 communistes et 19 nationaux allemands, au total 46 membres.

Le 17 janvier, le gouvernement Heldt demandait à la commission de travail du parti social-démocrate de prouver qu'elle représentait plus de 20.000 électeurs (2). La commission répondit en fournissant la justification demandée et en y joignant à tout hasard la signature de 1.700 électeurs (3) (le chiffre requis étant de 1.000 lorsque le groupement qui propose l'initiative n'a pas 20.000 membres). Cependant le 24 janvier, le gouvernement Heldt déclarait que l'admission de l'initiative, prononcée le 4 janvier par le gouvernement Fellisch était retirée (4). Les motifs étaient les suivants : « le parti social-démocrate n'était pas un parti saxon mais un parti existant dans tout le Reich et n'ayant aucune organisation indépendante dans chaque pays ; la commission de travail du parti social-démocrate saxon ne présentait donc pas le caractère de présidence ou de direction de parti autonome exigé par la loi de 1921. Quant à la liste contenant les 1.700 signatures elle n'était pas prise en considération, les signatures n'ayant pas été certifiées par les autorités communales et l'examen ayant révélé qu'un grand nombre d'entre elles avaient le même auteur (5).

La commission de travail qui n'était sans doute pas très désireuse d'obtenir la dissolution du Landtag se contenta de ces explications.

(1) Sächsische Staatszeitung, 4 janvier 1924.

(2) Leipziger Volkszeitung, 22 janvier 1924.

(3) Dresdner Volkszeitung, 30 janvier 1924.

(4) Sächsischer Staatsanzeiger, 24 janvier 1924.

(5) Reichelt, op. cit., page 27.

Les élections du 31 octobre 1926 amenèrent au Landtag une majorité bourgeoise mais elles furent déclarées nulles par arrêt de la Haute Cour de Justice du 22 mars 1929 (1). La loi électorale du 6 octobre 1926 avait exigé, pour éviter le trop grand morcellement des partis, le dépôt d'une consignation de 3.000 marks par tout parti qui n'était pas représenté au Landtag élu en 1922 et qui présentait des candidats aux élections. Les 3.000 marks n'étaient rendus aux déposants que s'ils avaient au moins un élu. Les élections faites en vertu de cette loi avaient été attaquées par la fraction social-démocrate et la Haute-Cour de Justice du Reich les déclara nulles, la loi du 6 octobre 1926 étant inconciliable avec l'article 17 de la constitution du Reich.

De nouvelles élections eurent donc lieu le 12 mai 1929 et marquèrent un nouveau succès des partis bourgeois qui obtinrent 1.409.000 voix contre 1.290.000 aux partis marxistes. Mais parmi les 49 députés bourgeois se trouvaient 5 nationaux socialistes qui par leur attitude rendaient très difficile la constitution d'une coalition gouvernementale. Le cabinet Bünger (populiste) fut renversé le 18 février 1930 et assura les affaires courantes jusqu'au 6 mai de la même année, l'élection d'un nouveau ministre président étant rendue impossible par les 5 nationaux socialistes qui se refusaient à voter pour un candidat populiste. Enfin, le 6 mai, ils permirent par leur abstention l'élection de M. Schieck, populiste. Mais quinze jours plus tard, le 20 mai, les nationaux socialistes s'unissaient aux partis de gauche pour voter la dissolution du Landtag. Le Landtag fut en effet dissous après un an d'existence, par 50 voix contre 46.

La Saxe allait donc avoir son sixième parlement en dix ans. Les élections eurent lieu le 22 juin 1930. Les partis d'extrême gauche conservèrent leurs 45 mandats mais parmi les députés bourgeois se trouvaient 14 nationaux socialistes. Il était donc impossible aux partis bourgeois de former un gouvernement sans leur appui, tâche qui ne semblait pas

(1) Apelt. Die Wahlrechtsentscheidung des Staatsgerichtshofs und die letzte Regierungsbildung im Freistaat Sachsen. Archiv des öff. Rechts 1930, tome 18, page 211.

devoir être facile car la formation d'un cabinet bourgeois nécessitait aussi le concours des trois démocrates. Et une collaboration des nationaux socialistes et des démocrates était à peu près irréalisable.

Le Landtag se réunit le 10 juillet 1930 et le gouvernement Schieck lui remit sa démission. Le 15, le Landtag avait à élire le nouveau ministre président mais l'élection ne donna aucun résultat, le candidat le plus avantage, le national allemand von Nidda ne recueillant que 45 voix contre 45 aux candidats des partis de gauche et 3 voix démocrates. Le 22 juillet, le Landtag ne put pas davantage élire un successeur à M. Schieck qui continuait à expédier les affaires courantes. L'élection du ministre président fut alors ajournée à l'automne. Mais le 7 octobre, M. von Nidda ne put obtenir que 46 voix sur 96 ; les 3 démocrates se refusant à permettre son élection. Le parti national socialiste reprocha au parti démocrate de « saboter » la volonté du peuple et déposa une proposition de dissolution du Landtag. Les nationaux allemands appuyèrent cette proposition pour mettre fin à « cette histoire grotesque », et les communistes en firent autant. La dissolution n'en fut pas moins repoussée par 55 voix contre 30 et 10 abstentions.

Le cabinet Schieck resta donc en fonctions bien qu'il ne disposât dans le Landtag que d'environ 30 voix sur 96. Le parti national socialiste, enhardi par ses succès aux élections du Reichstag du 14 septembre 1930, multipliait les demandes de dissolution, le Landtag disait-il, ne correspondant plus à la volonté de la majorité du peuple. Mais ses demandes n'étaient appuyées que par les nationaux allemands et les communistes, les autres partis, des populistes aux social-démocrates ne tenant pas à provoquer des élections qui consacreraient leur défaite.

A l'automne 1931, le parti communiste décida de demander un referendum sur la dissolution du Landtag. Les partis de l'« opposition nationale » (nationaux socialistes et nationaux allemands) décidèrent aussitôt d'appuyer l'initiative communiste qui, soumise aux électeurs du 29 novembre au 13 décembre, recueillit 733.558 signatures. Le nombre des électeurs étant de 3.850.000 la proposition d'ins-

cription atteignait 20 % et l'initiative avait pleinement réussi.

Le gouvernement présenta au Landtag dans le courant de janvier 1932 la demande de dissolution présentée par initiative populaire. Le Landtag renvoya cette demande à sa commission de législation ce qui fit crier au « maquignonage » et à l'« enterrement de première classe » par le « *Völkischer Beobachter* ». La commission rapporta cependant le projet d'initiative populaire et, le 18 février, le Landtag refusa par 57 voix contre 37 de prononcer sa dissolution. Il ne restait plus au gouvernement qu'à ordonner le referendum.

Celui-ci fut fixé au 17 avril 1932, mais la campagne politique pour le referendum ne dura que quelques jours, toute l'attention de l'opinion publique s'étant passionnée pour l'élection présidentielle dont le premier tour avait eu lieu le 13 mars et le second le 10 avril. C'était la troisième fois que les électeurs étaient appelés à voter en moins de six semaines.

Seul d'ailleurs, le parti hitlérien mena la campagne avec énergie, le parti communiste ayant subi le 13 mars et le 10 avril en la personne de son candidat à la présidence du Reich, Thälmann, un échec des plus sérieux qui ne lui laissait rien augurer de bon de nouvelles élections. Quant au parti national allemand, tout en dénonçant le gouvernement Schieck comme un suppôt du « système », il ne pouvait manquer de constater qu'en cas de nouvelles élections, cinq des dix mandats qu'il détenait lui seraient ravés par ses alliés de Bad-Harzburg. Une grave question se posait d'ailleurs : que pourrait faire un Landtag où — d'après les calculs — il y aurait 31 nationaux socialistes ? L'exemple de la Hesse où le parti hitlérien avait obtenu en novembre 1931 plus d'un tiers des sièges au Landtag, sans pouvoir parvenir depuis à former un gouvernement n'était-il pas inquiétant ? (1).

Soutenu mollement par les nationaux allemands et les communistes, le referendum était vivement combattu par

(1) Leipziger Neueste Nachrichten, 16 avril 1932, n° 107.

la « commission nationale de défense contre le referendum communiste » qui groupait tous les représentants des partis moyens assurés du plus complet anéantissement en cas de succès du referendum. La commission spéculait sur le fait que l'initiative populaire avait été introduite par le parti communiste et prit pour devise : « La Saxe nationale n'obéit pas à Moscou ».

Le gouvernement Schieck faisait publier de son côté, à la veille du referendum, un manifeste dans lequel il défendait sa politique et assurait que les membres du gouvernement « rempliront aussi à l'avenir leurs devoirs patriotiques dans la lutte pour l'égalité et la liberté de l'Allemagne ».

La consigne d'abstention donnée par la social-démocratie et les partis moyens se révéla particulièrement nécessaire après l'élection présidentielle du 10 avril qui avait donné en Saxe 1.288.000 voix pour Hitler, 409.000 pour Thälmann, soit au total 1.700.000. Le nombre des électeurs étant de 3.664.047, il fallait qu'environ 1.835.000 électeurs participent au referendum pour que le Landtag soit dissous. Les nationaux allemands qui avaient voté le 10 avril pour le maréchal Hindenburg pourraient sans doute permettre au referendum de réussir.

Mais ce referendum devait subir le sort commun à toutes les consultations de ce genre en Allemagne : il devait échouer, et de façon pitoyable. Il n'y eut en effet que 38 % des électeurs qui votèrent, et 1.318.042 qui se prononcèrent pour la dissolution. Les partis extrémistes avaient perdu près de 400.000 voix d'un dimanche à l'autre (1). L'abstention des communistes et des nationaux allemands ne suffit pas à expliquer un pareil échec et on ne peut que partager l'avis de la « *Kölnische Zeitung* » lorsqu'elle écrit : « Il se confirme de nouveau que, malgré leur nom, les initiatives populaires et les referendums ne sont pas populaires » (2).

L'échec de ce referendum dans l'état libre de Saxe, permettra à un gouvernement appuyé sur moins d'un tiers du Landtag et sur une infime portion des électeurs de diriger

(1) Leipziger Neueste Nachrichten, 16 avril 1932, n° 109.

(2) Kölnische Zeitung, 18 avril 1932.

pendant quatre ans les affaires publiques sans avoir en fait de compte à rendre à personne de son activité.

SECTION III. - L'ETAT POPULAIRE DE WURTEMBERG

La révolution en Wurtemberg devait s'opérer de façon beaucoup plus paisible et tranquille que dans les autres grands états allemands. Le roi Guillaume II avait constitué le 7 novembre 1918, un cabinet de coalition qui annonça le 9 la convocation d'une Assemblée nationale destinée à modifier la constitution de 1819, qui avait fait du Wurtemberg une monarchie constitutionnelle non parlementaire. Le 9 novembre, la révolution éclatait à Stuttgart et la république était proclamée, tandis que se constituait un cabinet de populistes, centristes et social-démocrates. Le 12 janvier 1919 fut élue au suffrage universel des deux sexes une Assemblée nationale constituante qui, sur 150 membres, ne comprenait que 52 socialistes. L'Assemblée nationale se mit rapidement à l'ouvrage et vota dès le 26 avril, par 128 voix contre 9 la nouvelle constitution de l'Etat populaire de Wurtemberg. Cette constitution dut être remaniée le 25 septembre (1) pour que toutes ses dispositions soient en accord avec la constitution du Reich du 11 août 1919. La loi sur l'initiative populaire et le referendum est intervenue le 9 août 1923 (2) et a été légèrement modifiée par la loi du 4 avril 1924 (3).

Dans l'Etat libre populaire de Wurtemberg, toute puissance émane du peuple qui manifeste sa volonté dans les élections et les referendums (art. 4 de la constitution). Sont électeurs tous les citoyens sans distinction de sexe, âgés de 20 ans et domiciliés dans le Wurtemberg (art.4).

1° *L'initiative populaire.*

a) *Objet.* — Une initiative populaire peut avoir pour objet le vote, la modification ou l'abrogation d'une loi (art. 44) ou

(1) Regierungsblatt für Württemberg, 1919, 25 septembre.

(2) Regierungsblatt für Württemberg, 1923, page 345.

(3) Regierungsblatt für Württemberg, 1924, page 237.

la dissolution du Landtag (art. 16 § 2). Mais l'article 45 de la constitution soustrait à l'initiative toutes les lois de budget et d'impôts.

b) Procédure. — La loi du 9 août 1923, en même temps qu'elle réglait les détails de la procédure à suivre pour l'initiative populaire, a sensiblement modifié la constitution, sans cependant toucher à son texte ; de plus, cette loi, bien qu'ayant été votée à l'unanimité ne spécifie pas qu'elle a le caractère de loi modifiant la constitution, ce qui peut, pour le moins, paraître une anomalie (1).

Les deux principales modifications apportées par la loi de 1923 sont les suivantes : d'une part, la demande d'initiative doit maintenant porter sur un projet de loi détaillé, d'autre part, l'initiative populaire cesse d'être directe pour devenir indirecte.

En effet, l'article 44 § 1 de la constitution, a le texte suivant : « Il y a lieu à referendum lorsqu'un dixième des électeurs demande au ministère de soumettre au peuple un projet de loi » L'article ne dit pas que le peuple ait l'obligation de rédiger lui-même ce projet de loi ; l'initiative populaire pouvait très bien porter sur un texte comme celui-ci : « Il y a lieu de faire une loi sur les habitations à bon marché » et le ministère d'Etat était obligé de faire rédiger par ses services un texte de loi sur cet objet et de soumettre ce texte au referendum. L'intervention du Landtag, d'après l'art. 44 § 2 se réduisait à un simple examen de la loi qu'il pouvait approuver ou non, et dont il pouvait recommander au peuple l'acceptation ou le rejet ; mais ici se bornaient les pouvoirs du Landtag : il devait toujours y avoir lieu à referendum, quelle que soit l'attitude du parlement. C'était là l'initiative directe, telle qu'elle existe dans certains états américains (Orégon, Colorado, etc.).

La loi de 1923 a introduit en Wurtemberg la nécessité de fournir un projet détaillé, et l'initiative indirecte : désormais le Landtag a le droit de décider sur le sort d'un texte

(1) Klinghoffer. Die Verankerung des Referendums in den europäischen Nachkriegsverfassungen. Archiv des öffentl. Rechts, nouvelle série, tome 14, page 49.

d'initiative et, s'il l'admet sans modifications, ce texte devient la loi de l'Etat sans être soumis au referendum. Ce dernier n'a lieu que lorsque le Landtag n'a pas accepté le projet qui lui était soumis.

La procédure commence, en Wurtemberg, comme dans les autres pays, par une demande d'admission appuyée par 5.000 signatures ou par un groupement de plus de 20.000 électeurs. Le ministre de l'Intérieur a deux semaines pour décider sur la demande qui lui est soumise ; il doit aviser de sa décision le Landtag et le premier signataire de la demande d'admission. En cas de refus, les auteurs de la demande ont deux semaines pour en appeler à la Haute Cour de Justice du Wurtemberg qui décide en dernier ressort. Les délais d'inscription doivent comprendre 14 jours et ne peuvent commencer à courir moins de deux semaines après la publication de l'ordonnance d'admission. Pour éviter les frais d'une initiative populaire, le ministère peut, de sa propre autorité, ordonner un referendum sur la dissolution du Landtag : dans ce cas l'initiative populaire qui ne porterait que sur une demande de dissolution ne peut avoir lieu.

Une initiative populaire doit être prise en considération lorsqu'elle est appuyée par un dixième des électeurs ; la proportion exigée est d'un cinquième lorsqu'il s'agit de la dissolution du Landtag.

2° *L'initiative referendum.*

Toute loi votée par le Landtag et ne portant pas sur le budget ou des questions d'impôts, doit être soumise au referendum si le dixième des électeurs le demande, et si le Landtag n'a pas déclaré l'urgence (art. 43 de la constitution). D'après cet article, aucune loi du Landtag qui n'a pas été déclarée urgente ne peut être publiée avant l'expiration d'un délai de deux mois pendant lequel le peuple peut demander le referendum. La loi de 1923 a délibérément modifié ce délai : une loi du Landtag, non revêtue du caractère d'urgence, ne peut être promulguée avant l'expiration d'un délai de trois mois, mais le peuple n'a plus que trois semaines pour demander un referendum sur cette loi (art. 1 § 4

de la loi de 1923). Ces modifications ne présentent d'ailleurs aucune espèce d'importance, le Landtag ayant fait de la déclaration d'urgence une clause de style que l'on rencontre dans toutes les lois. C'est ainsi que la loi de 1923 sur l'initiative populaire, se termine par ces mots : « cette loi est urgente et entre en vigueur au jour de sa promulgation ». Malgré son caractère d'urgence cette loi n'a pas fait depuis près de dix ans l'objet d'une seule application.

3° *Le referendum.*

Le referendum peut être ordonné par le ministère d'Etat soit de sa propre initiative soit à la demande d'une partie des électeurs. Il peut avoir pour objet une loi d'initiative populaire, une loi du Landtag non encore promulguée, la dissolution du Landtag.

a) Loi d'initiative populaire.

Le gouvernement doit ordonner un referendum lorsque le Landtag n'a pas adopté le texte qui lui était proposé par l'initiative populaire. Le jour du vote est fixé par le ministre de l'Intérieur et ne peut être qu'un dimanche, un jour de fête ou un samedi. Les résultats sont établis par des commissions locales et la commission électorale du pays. Chaque électeur a le droit d'attaquer ces résultats; il doit le faire par écrit dans une lettre adressée au ministère de l'Intérieur, qui doit saisir la Haute Cour de Justice.

Une loi d'initiative populaire ne peut être votée par referendum que lorsque la majorité des électeurs a pris part au vote (1). La simple majorité des suffrages exprimés décide à moins qu'il ne s'agisse de modifications à la constitution, pour lesquelles la majorité des deux tiers des votants est requise (article 5 § 3 de la constitution).

b) Loi du Landtag non encore promulguée.

L'habitude prise par le Landtag de déclarer urgentes toutes les lois qu'il vote a enlevé toute possibilité d'appli-

(1) C'est là une exigence introduite par la loi du 9 août 1923. Cf. Hartwig, op. cit., page 78, Klinghoffer, op. cit., page 51.

cation à l'article 43. D'après cet article le gouvernement ou le dixième du peuple pourrait provoquer un referendum sur une loi ou une partie d'une loi votée par le Landtag.

La loi est considérée comme ratifiée lorsque la majorité des électeurs n'a pas pris part au vote ; dans le cas contraire la majorité des suffrages décide.

Le ministère qui n'a ni le droit de dissolution, ni le droit de demander une deuxième délibération est donc complètement désarmé en face du Landtag.

c) *La dissolution du Landtag.* Le Landtag de Wurtemberg, élu pour 4 ans, ne peut être dissous que par referendum ; il n'a pas le droit de prononcer sa dissolution. Le referendum peut être introduit par le ministère d'Etat de sa propre initiative ou si un cinquième des électeurs le demande. La dissolution ne peut être prononcée que si la majorité des électeurs a pris part au vote.

L'histoire politique du Wurtemberg ayant été celle d'un pays tranquille dont le gouvernement à tendances conservatrices a toujours été assuré d'une large majorité au parlement, — sauf depuis les élections d'avril 1932 — l'initiative populaire et le referendum n'ont été appelés à jouer aucun rôle dans cet Etat. Par contre, le Landtag a pris l'habitude de s'arroger le droit de prononcer lui-même sa dissolution ou de prolonger la durée de son mandat. Le droit de dissolution est réservé par la constitution au peuple seul ; quant au droit de prolonger le mandat du Landtag, la constitution ne l'a pas prévu.

Le Landtag élu le 6 juin 1920 vota le 4 avril 1924 (1) sa dissolution pour le 15 mai, pour que les élections au Landtag puissent avoir lieu le 4 mai, en même temps que les élections au Reichstag. Le Reichstag ayant été à nouveau dissous en 1924 et 1928, la date des élections au Landtag ne pouvait concorder avec celle des élections au Reichstag ; mais le Landtag ne s'embarrassa pas pour si peu et par la loi du 5 avril 1928 (2), il prolongea ses pouvoirs jusqu'au

(1) Regierungsblatt für Württemberg, 1924, page 227.

(2) Regierungsblatt für Württemberg, 1928, page 21.

31 mai 1928 ; les élections au Landtag purent ainsi avoir lieu le 20 mai, en même temps que les élections au Reichstag. En 1932 — le Reichstag avait été dissous une fois de plus en 1930 — le Landtag de Wurtemberg voulut faire coïncider ses élections avec celles des Landtags de Prusse, de Bavière et d'Anhalt et avec celle de la bourgeoisie de Hambourg. Une loi du 18 mars 1932 (1) prononça donc la dissolution du Landtag et les élections purent avoir lieu le 24 avril.

Cette habitude prise par le Landtag de violer tous les quatre ans la constitution n'a pas été sans provoquer de nombreuses critiques (2), car il est à craindre que le Landtag ne s'appuie un jour sur ces précédents pour se dissoudre dans un but qui ne sera plus alors d'opportunité.

(1) Regierungsblatt für Württemberg, 1932, page 89.

(2) Sartorius. Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Württemberg in den Jahren 1920-1924. Jahrbuch des öffentl. Rechts 1925, tome 13, page 375.

CHAPITRE III

L'INITIATIVE POPULAIRE ET LE REFERENDUM DANS LES AUTRES PAYS DU REICH

Tandis que les anciens royaumes ont adopté pour l'initiative populaire et le referendum des dispositions très voisines de celles contenues dans la législation du Reich, les Etats de moindre importance, anciens duchés, grands duchés ou villes libres, ont donné à la législation directe du peuple des formes extrêmement variables et surtout fort différentes de celles prévues par le Reich et les grands Etats allemands.

SECTION I. - LE REFERENDUM CONSTITUTIONNEL OBLIGATOIRE EN BADE ET EN HESSE

Seuls de tous les Etats allemands, la Hesse et le pays de Bade ont tiré la conséquence logique qu'aurait dû avoir dans le Reich et les pays l'introduction de la législation directe : la nécessité de soumettre au referendum toute loi modifiant la constitution.

§ 1. - LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DE BADE

Comme son voisin le Wurtemberg, la république badoise n'a subi depuis la révolution ni convulsion ni secousses. Le 10 novembre 1918 un gouvernement provisoire proclamait

la république socialiste de Bade et convoquait une Assemblée nationale constituante qui devait être élue le 5 janvier 1919 au suffrage universel. Le grand duc Frédéric renonça le 13 novembre « à l'exercice du pouvoir » et, dès le 19, le gouvernement provisoire chargeait le Dr Zehnter, président du tribunal suprême et membre du centre, le Dr Glockner, national libéral, le populiste Weil et le social-démocrate Dietz de préparer un projet de constitution. Tous les partis réclamaient dans leurs programmes pour les élections à l'Assemblée nationale l'introduction de l'initiative populaire et du referendum (1). Les élections du 5 janvier 1919 envoyèrent à l'Assemblée 40 centristes, 36 social-démocrates, 25 démocrates et 6 nationaux allemands. Le gouvernement appuyé sur les trois partis de Weimar y disposait donc de la presque unanimité des suffrages. Il présenta aussitôt à l'Assemblée son projet de constitution en y joignant trois projets d'initiative privée : le projet Glockner Weil et Zehnter, le projet Dietz et un projet rédigé par « la commission des sept » formée de représentants des conseils de travailleurs, ouvriers et paysans (2).

Le projet du gouvernement prévoyait que la puissance publique était exercée par le peuple, directement au moyen de l'initiative populaire et du referendum, indirectement par le Landtag élu par lui. L'initiative populaire et l'initiative referendum devaient être appuyées par 50.000 signatures pour être prises en considération.

Le projet Dietz faisait quelque place à l'idéologie; il prévoyait des consultations populaires au printemps et à l'automne et faisait de la participation au referendum un devoir civique.

Le texte du projet Dietz-Glockner-Zehnter prévoyait pour l'initiative populaire et l'initiative referendum une proportion de 10 % des électeurs; en cas de conflit entre le Landtag et le gouvernement, ce dernier pouvait soumettre au

(1) Cf. notamment les appels du parti progressiste et du parti démocrate badois. *Deutscher Geschichte Kalender. Die deutsche Revolution*, pages 135 et 318.

(2) Curtius. *Über die Einführung von Volksinitiative und Volksreferendum in die neuen Verfassungen der deutschen Staaten.*

referendum la loi votée par le Landtag, et le rejet de cette loi par le peuple entraînait la dissolution du parlement.

Enfin, la commission des sept accompagnait son projet d'une étude très complète sur l'initiative populaire et le referendum. La première partie de cette étude était consacrée à la nécessité de soumettre au peuple la nouvelle constitution. C'était indispensable si on voulait que le peuple considère la constitution comme une loi supérieure aux autres lois, comme la base fondamentale de l'Etat. Les précédents d'ailleurs ne manquaient pas : la plupart des constitutions des états américains, les constitutions napoléoniennes et toutes les constitutions fédérales ou cantonales suisses depuis 1848 avaient été soumises au peuple. Ce serait « sous-estimer la force de l'idée démocratique » que de promulguer la constitution sans l'avoir fait ratifier par le peuple. Le texte de la commission des sept faisait d'ailleurs une très large place au referendum puisqu'il soumettait au referendum toutes les lois qui n'auraient pas été déclarées urgentes par le Landtag et, obligatoirement, toutes les lois qui modifieraient la constitution.

La commission de constitution présidée par Dietz et dont le rapporteur était le Dr Zehnter termina ses travaux le 21 mars 1919 après avoir extrait de tous ces projets les dispositions qui lui semblaient le plus dignes d'être retenues (1). Le 21 mars 1919 l'Assemblée nationale votait à l'unanimité la nouvelle constitution badoise dont l'article 69 spécifiait qu'elle devait être soumise au peuple. Le jour même, l'Assemblée votait une loi réglant la procédure à adopter pour cette première consultation populaire ; la simple majorité des suffrages exprimés devait décider.

Le referendum eut lieu le 13 avril 1919. Tous les partis, à l'exception du parti socialiste indépendant, avaient donné à leurs électeurs la consigne de voter pour l'acceptation de la loi. Les électeurs étaient aussi appelés à déclarer s'ils voulaient que l'Assemblée nationale devint, sans nouvelles élections, le premier Landtag badois. La participation

(1) Koellreuter. Die neue staatsrechtliche Gestaltung in Baden. Jahrbuch des öffentl. Rechts, 1920, tome 9, page 180.

atteignit seulement 35 % et la constitution fut ratifiée à l'immense majorité de 355.000 voix contre 21.000 ; la prolongation du mandat de l'Assemblée nationale fut votée à la même majorité. Le 23 avril, le ministère badois publiait la nouvelle constitution « acceptée par referendum le 13 avril 1919 » (1). La procédure de l'initiative populaire et du referendum a été réglée par la loi du 29 juillet 1920 (2).

1° *L'initiative populaire.*

a) *Objet.* — L'initiative populaire peut porter sur le vote, l'abrogation ou la modification d'une loi ordinaire ou constitutionnelle (art. 22) et sur la convocation ou la dissolution du Landtag (art. 45 et 46). Sont exclues de l'initiative, les lois d'impôts et de dépenses et la loi de budget (art. 23 § 3).

b) *Procédure.* — La procédure badoise sur l'initiative populaire et le referendum ayant été publiée un an avant celle du Reich, la procédure adoptée est tout à fait différente. Bade ne connaît pas de procédure d'admission, mais le législateur badois, tout en s'inspirant des modèles suisses qu'il avait sous les yeux, n'a pas voulu adopter le système de la libre réunion de signatures et il a prévu un contrôle officiel au moment de l'inscription (3). La procédure est en effet réglée de la manière suivante. L'électeur ou les électeurs qui veulent provoquer une initiative populaire sur un projet de loi publient le texte du projet, accompagné d'un exposé des motifs — sauf s'il s'agit de la dissolution du Landtag — dans les journaux quotidiens paraissant dans chaque circonscription administrative. Ils remettent en même temps aux autorités communales des listes sur lesquelles les partisans de l'initiative auront trois mois pour s'inscrire, après vérification de leur qualité d'électeur. Les dix premiers signataires sont considérés comme les mandataires des autres. A l'expiration du délai de trois mois, ou plus tôt si le

(1) Badisches Gesetz- und Verordnungsblatt, 1919, page 279.

(2) Badisches Gesetz- und Verordnungsblatt, 1920, page 443 ; 1921, page 329.

(3) Merk. Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Baden bis Ende 1922. Jahrbuch des öffentl. Rechts, 1924, tome 12, page 33.

nombre requis de signatures a été déjà obtenu, les mandataires réunissent les listes et les soumettent au Landtag ou, s'il n'est pas réuni, au ministère d'Etat. Il n'y a lieu à aucune procédure d'examen et à aucune publication officielle des résultats, mais si le Landtag estime que l'initiative populaire doit être prise en considération, il le proclame en séance publique (2). Le gouvernement peut aussi publier cette décision dans la « *Karlsruher Zeitung* ».

Une initiative populaire a échoué lorsqu'elle n'a pas recueilli 80.000 signatures. Ce chiffre est applicable dans tous les cas. Lorsqu'il s'agit de la convocation du Landtag, le ministère doit convoquer le Parlement dans le délai d'un mois lorsque l'initiative a réuni les 80.000 signatures exigées.

2° *L'initiative referendum.*

Une loi votée par le Landtag ne peut être promulguée avant l'expiration d'un délai de trois mois pendant lequel le peuple peut demander que cette loi soit soumise au referendum (art. 23 § 2). La loi de finances, les lois d'impôts et de traitements ne peuvent faire l'objet d'une initiative referendum; il en est de même de certaines lois déclarées urgentes par le Landtag. Mais la constitution badoise ne permet pas au législateur de soustraire toutes les mesures qu'il prend à l'initiative referendum; la déclaration d'urgence ne peut, en effet, être prononcée que pour les lois « sur le maintien de la paix publique, de la santé publique, de la sécurité et de l'ordre » (art. 23 § 3). Encore faut-il que l'urgence soit votée à la majorité des deux tiers. Le Landtag de Bade ne peut par suite faire abus de la déclaration d'urgence comme les Landtags des autres pays du Sud, et l'initiative referendum pourrait avoir dans l'Etat badois quelques chances d'application.

Le nombre de signatures exigées pour une initiative referendum est également de 80.000. La procédure est la même que pour l'initiative populaire.

(1) Küllmann, op. cit., page 75.

3° *Le referendum.*

Le referendum peut avoir pour objet une loi constitutionnelle, une loi ordinaire d'initiative populaire, une loi du Landtag, la dissolution du Landtag.

a) loi constitutionnelle. Toute loi modifiant la constitution, qu'elle émane d'initiative populaire, d'un projet du gouvernement ou d'une proposition d'un membre du Landtag, doit être soumise au referendum avant d'être promulguée (art. 23 § 1). Lorsque le projet de loi émane d'une initiative populaire, l'intervention du Landtag se trouve réduite à une simple recommandation faite aux électeurs, puisque le projet doit être dans tous les cas soumis au referendum, que le Landtag l'ait voté ou non.

Une modification constitutionnelle ne peut être votée par referendum que si elle reçoit l'approbation des deux tiers des votants (art. 24). La constitution n'a pas exigé de minimum de participation.

b) loi ordinaire d'initiative populaire. Un projet de loi présenté par initiative populaire et ne modifiant pas la constitution n'est pas soumis au referendum lorsqu'il a été adopté sans modification par le Landtag. Dans le cas contraire, le projet doit être soumis au peuple et il est considéré comme adopté lorsque la majorité des votants s'est prononcée pour son acceptation. Il n'y a là non plus aucun minimum de participation exigé.

c) loi du Landtag n'ayant pas le caractère constitutionnel et n'ayant pas encore été promulguée. Le peuple peut par initiative referendum demander qu'on lui soumette une loi votée par le Landtag ; le gouvernement peut, de sa propre initiative, soumettre au peuple une loi que le Landtag a votée malgré son opposition. Les pouvoirs du gouvernement sont d'ailleurs plus étendus que ceux du peuple, car s'il ne peut ordonner un referendum sur la loi de finances et sur les lois déclarées urgentes par le Landtag, il peut soumettre au referendum les lois d'impôts et de dépenses (art. 23 § 3). La loi du Landtag n'est ratifiée que si elle a reçu la majorité des suffrages exprimés.

d) la dissolution du Landtag. Le Landtag badois élu pour 4 ans ne peut être dissous que par referendum sur initiative populaire. Le Landtag ne peut voter sa dissolution et le gouvernement ne peut proposer celle-ci au referendum. La dissolution du Landtag est votée par referendum lorsque la majorité des électeurs inscrits s'est prononcée pour elle. C'est le seul cas pour lequel la constitution badoise exige un minimum de participation pour le succès d'un referendum.

La procédure à suivre pour le referendum, quel que soit son objet, est à peu près la même que dans les autres états de l'Allemagne du Sud. Le gouvernement fixe le jour du referendum qui doit être un dimanche ou un jour de fête légale. L'article 3 de la constitution institue l'obligation électorale mais n'accompagne cette obligation d'aucune sanction ; par contre, le même article n'accorde le droit de vote qu'aux citoyens de nationalité badoise ayant depuis six mois leur domicile dans le pays. Les femmes ont le même droit électoral que les hommes bien que le projet du gouvernement ait prévu que « la voix de l'homme devrait compter double » (art. 19 du projet).

Le peuple badois n'a jamais usé de son droit d'initiative et le gouvernement n'a jamais soumis au peuple une loi du Landtag. Aucune modification n'a été apportée à la constitution, l'exigence du referendum ayant donné à celle-ci une « rigidité » qui ne va pas sans inconvénients (1). La constitution badoise, antérieure de plusieurs mois à la constitution de Weimar, est en désaccord avec elle sur plusieurs points, par exemple pour les questions militaires, pour lesquelles la constitution badoise s'attribue une compétence que la constitution du Reich réserve expressément à la législation du Reich (article 6). Mais ces quelques inconvénients ne peuvent faire oublier les avantages considérables que présente l'institution du referendum obligatoire sur toutes les modifications apportées à la constitution ; seule, en effet, elle permet au peuple de s'opposer à toute atteinte portée par le Landtag aux droits essentiels du peuple.

(1) Liermann, Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Baden bis Ende 1928. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1929, tome 17, page 142.

§ 2. - L'ETAT POPULAIRE DE HESSE

Dans le grand duché de Hesse, comme dans les autres Etats allemands, le gouvernement ne se décida à entrer dans la voie des réformes que lorsque les événements commencèrent à prendre une tournure inquiétante. Le gouvernement grand ducal, qui avait refusé en avril 1917 d'établir le suffrage universel (1), dut se résoudre en octobre 1918 à accorder à la fois le régime parlementaire et le suffrage universel. Le 9 novembre, la révolution éclatait, interrompant les délibérations de la Chambre basse sur l'octroi du gouvernement parlementaire. Des conseils de travailleurs et soldats s'emparaient du pouvoir, proclamaient la déchéance du grand duc Ernest-Louis et déclaraient que le pouvoir était passé aux mains du peuple « libre et majeur pour fixer lui-même ses destinées ». Un gouvernement se forma à côté des conseils de travailleurs et convoqua une Assemblée nationale constituante élue au suffrage universel. Les élections du 26 janvier 1919 donnèrent aux partis de Weimar une majorité de 56 sièges sur 70.

Le gouvernement soumit, le 31 janvier 1919, à l'Assemblée un projet de constitution provisoire qui établissait vraiment le gouvernement direct du peuple, la plupart des lois devant être votées par referendum. Le gouvernement avait de plus le droit de soumettre au peuple, dans les quatre semaines, les lois votées par la Chambre populaire (2). Plusieurs orateurs vinrent affirmer la « nécessité vitale » de l'initiative populaire et du referendum, mais la constitution provisoire du 20 février 1919 (3), si elle déclarait solennellement que toute puissance dans l'Etat émanait du peuple, se gardait bien de donner au peuple un seul moyen d'exercer cette puissance. L'article 7 de cette constitution provisoire donnait à une loi ultérieure, qui ne devait jamais

(1) Gmeflin. *Verfassungsentwicklung und Gesetzgebung in Hessen von 1913 bis 1919*. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. 1920, tome 9, page 204.

(2) Küllmann, *op. cit.*, page 37.

(3) Hessisches Regierungsblatt, 1919, page 23.

intervenir, le soin de régler le domaine et la procédure de l'initiative populaire et du referendum.

Le 9 octobre 1919, le gouvernement présenta à l'Assemblée un projet de constitution qui fut voté après d'assez longs débats le 12 décembre 1919 (1). La loi réglant la procédure de l'initiative populaire et du referendum est intervenue le 17 mars 1921 (2); elle a été modifiée par la loi du 22 octobre 1926 (3) complétée elle-même par l'ordonnance du 23 octobre 1926.

Cette législation s'inspire en grande partie de la législation badoise.

1° *L'initiative populaire.*

a) *Objet.* L'initiative populaire peut avoir pour objet le vote, la modification ou l'abrogation d'une loi ordinaire ou constitutionnelle et la dissolution du Landtag (art. 12 et 24). La loi de finances, le projet de budget, les lois d'impôts et de traitements ne peuvent être l'objet d'une initiative populaire (art. 14).

b) *Procédure.* La procédure de l'initiative populaire est encore plus simple en Hesse que dans la législation badoise. Il n'y a en effet ni procédure d'admission, ni obligation de publier le texte du projet dans les journaux, ni délai d'inscription. La réunion des signatures peut durer des mois sans que personne puisse s'y opposer; elle s'effectue sans aucun contrôle officiel, de maison en maison ou dans des réunions publiques. Quand les promoteurs estiment que le nombre de signatures est suffisant, ils adressent les listes au Landtag ou, s'il n'est pas réuni, au gouvernement. Le Landtag une fois saisi de l'initiative populaire, renvoie les listes au directeur des élections, nommé par le gouvernement. Alors seulement commence la procédure d'examen; elle se déroule en trois temps.

1. — Le directeur des élections a 4 semaines pour éta-

(1) Hessisches Regierungsblatt, 1919, page 439.

(2) Hessisches Regierungsblatt, 1921, page 62.

(3) Hessisches Regierungsblatt, 1926, page 329.

blir si l'initiative est appuyée par le nombre de signatures requis par la constitution. Ce nombre qui avait été fixé à 50.000 par le projet gouvernemental a été remplacé par la proportion d'un vingtième (environ 10.000) par l'Assemblée (1). Si le directeur des élections constate des irrégularités il peut accorder un délai de 14 jours aux auteurs du projet pour y remédier.

2. — Le résultat établi par le directeur des élections est soumis à la commission électorale qui doit l'examiner à son tour.

3. — Après cet examen, l'initiative populaire est renvoyée au Landtag qui doit décider de sa validité. Il doit le faire dans les deux semaines si le directeur des élections a conclu à la validité des opérations d'initiative. Le Landtag a ensuite une semaine pour approuver ou rejeter le projet de loi ou pour y voter des modifications, qui sont alors soumises au referendum en même temps que le texte d'initiative. Il n'y a pas lieu à referendum lorsque le Landtag a voté sans modification le texte qui lui était soumis (à la majorité des deux tiers s'il s'agit de loi constitutionnelle).

2° *Le referendum.*

La constitution hessoise n'a pas introduit l'initiative referendum, mais un referendum peut être ordonné par le gouvernement sur une loi du Landtag. Il peut également y avoir lieu à referendum sur la dissolution du Landtag et sur un projet de loi d'initiative populaire. La constitution prévoyait une procédure spéciale pour les lois constitutionnelles.

a) *Lois constitutionnelles.* L'article 13 de la constitution hessoise prévoyait le referendum obligatoire pour toutes les lois modifiant la constitution, lorsqu'elles n'avaient pas été votées au Landtag à la majorité des 8/10^e, les deux tiers des députés étant présents. C'est parce qu'elle avait été votée à une majorité de plus des 8/10^e que la constitution

(1) Gmelin. Die hessische Verfassung und Gesetzgebung von 1920. Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1921, tome 10, page 301.

n'avait pas été soumise au referendum. Cette disposition de la loi constitutionnelle semblait devoir être approuvée par tous, car si elle garantissait au peuple un droit de contrôle pour toute modification importante, qui pourrait rarement obtenir une majorité des 8/10^e, elle permettait au Landtag d'apporter à la constitution des modifications de détail rendues indispensables, telle que la mise en harmonie avec la loi du Reich, sans mettre en mouvement l'appareil coûteux du referendum. Mais le Landtag élu le 23 novembre 1927 ne partageait pas cette opinion, et il résolut d'abroger cette exigence de la majorité des 8/10^e qui, mettant un frein à son arbitraire, lui était devenu insupportable. Aussi, au début de 1930, les partis de gouvernement (social-démocrates, démocrates et centre), s'entendirent-ils pour proposer au Landtag un texte de loi qui portait de 3 à 4 ans la durée du mandat du prochain Landtag, qui donnait au Landtag le droit de se dissoudre et supprimait purement et simplement l'exigence des 8/10^e (1). Ce texte fut voté à la majorité de plus des 8/10^e, l'extrême droite seule s'étant posée en défenseur des droits du peuple. Quelques jours après d'ailleurs, le Landtag, élu pour trois ans, décida de ne pas faire bénéficier seulement le prochain Landtag du mandat de 4 ans et, par la loi du 13 mai 1930 (2), il décida de porter à 4 ans la durée de son propre mandat. Cette loi n'avait été votée qu'à la majorité des deux tiers (partis de Weimar), mais grâce à la suppression de l'exigence des 8/10^e, le tour était joué sans que le peuple soit appelé à donner son avis.

Une loi constitutionnelle ne peut être votée par le Landtag qu'à la majorité des deux tiers, les deux tiers des députés étant présents (art. 31). Le gouvernement peut d'ailleurs toujours soumettre dans les deux mois au referendum une loi votée par le Landtag et modifiant la constitution.

Une loi du Landtag modifiant la constitution, ou un projet d'initiative populaire rejeté par le Landtag et ayant le

(1) Gmelin. Die Verlängerung der Legislaturperiode des hessischen Landtags in ihrer verfassungsrechtlichen Bedeutung. Archiv des öff. Rechts 1930, nouvelle série, tome 19, page 270.

(2) Hessisches Regierungsblatt 1930, page 49. Loi du 18 mars.

même caractère, ne peut être voté par referendum que si la majorité des deux tiers des votants se prononce pour la loi ou le projet. Aucun minimum de participation n'est exigé.

b) Lois ordinaires d'initiative populaire. Le projet de loi d'initiative populaire qui n'a pas été accepté sans modification par le Landtag doit être soumis au peuple par le gouvernement. Il est voté par referendum lorsque la majorité des votants s'est prononcée pour son acceptation, quel que soit le nombre des électeurs qui aient participé au vote.

c) Lois ordinaires votées par le Landtag et non encore promulguées. Alors que l'initiative referendum n'existe pas en Hesse, le gouvernement hessois peut décider dans les deux mois, un referendum sur une loi votée par le Landtag. Il ne peut ordonner de referendum sur la loi de finances et de budget, mais il peut soumettre au peuple les lois d'impôts et de traitements, qui ne peuvent faire l'objet d'une initiative populaire. La déclaration d'urgence étant inconcuse de la constitution hessoise, les droits du gouvernement sont donc considérables, du moins en théorie. Il est certain, en effet, que le Landtag n'hésiterait pas à renverser un gouvernement qui soumettrait une de ses lois au referendum.

d) Dissolution du Landtag. Le Landtag de Hesse qui, d'après la constitution, était élu pour trois ans (article 17) et ne pouvait être dissous que par referendum (art. 24) peut, depuis la loi de 1930, prononcer lui-même sa dissolution et est élu pour quatre ans. Le referendum sur la dissolution du Landtag peut être introduit par le gouvernement de sa propre initiative ou à la demande du vingtième des électeurs. Le Landtag est dissous, si la majorité des votants se prononce pour sa dissolution. Aucun minimum de participation n'est exigé. Les nouvelles élections doivent avoir lieu dans les 60 jours (art. 24).

La procédure du referendum ne contient pas de dispositions particulières la distinguant de celle des autres grands pays allemands ; toutefois le vote ne peut avoir lieu les jours de grande fête (art. 11 de la loi de 1921).

Le peuple de Hesse n'a fait usage du droit d'initiative

que lui accorde la constitution que pour demander la dissolution du Landtag. Il s'agissait de dissoudre le Landtag élu en 1924, dans lequel les partis de la coalition de Weimar disposaient de 40 sièges sur 70. Les partis d'opposition de droite, nationaux allemands, Landbund et populistes — les nationaux socialistes n'avaient alors aucune influence en Hesse — formèrent un « bloc de l'ordre et des intérêts économiques » décidé à mener activement la lutte contre les partis au pouvoir depuis 1918, et ils entreprirent de demander par referendum la dissolution du Landtag. Le « bloc de l'ordre » se mit en campagne pour rassembler un grand nombre de signatures et, le 17 juin 1926, il présentait au ministère d'Etat des listes contenant les signatures de 168.742 électeurs. Le nombre des électeurs hessois étant de 875.000, la proportion du vingtième — environ 43.000 — exigée par la constitution, était amplement dépassée (1).

Mais l'examen de ces signatures devait permettre de faire de bien curieuses constatations. Le directeur des élections découvrit plus de 80.000 signatures non valables : des étrangers, des morts même avaient voté et des électeurs zélés s'étaient inscrits plusieurs fois sur les listes. Le directeur des élections décida de faire usage du droit que lui conférait l'article 8 § 2 de la loi de 1921 et donna aux chefs du bloc de l'ordre un délai de 14 jours pour corriger les irrégularités qu'il avait découvertes (2). Les listes ayant été retournées complétées et corrigées au directeur des élections, il convoqua la commission électorale qui blâma son attitude et lui reprocha d'avoir mal interprété l'article 8 § 2 de la loi de 1921. Le directeur des élections avait permis aux auteurs de l'initiative de corriger des fautes de forme et des fautes de fond, alors que l'article 8 § 2 ne lui permettait que de faire corriger de légères fautes de forme (oubli du prénom, de la qualité de femme mariée, etc.).

(1) Gmelin. Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Hessen von 1923 bis Ende 1928. Jahrbuch des öff. Rechts 1929, tome 17, page 175.

(2) Thoma, Recht und Praxis des Referendums im Deutschen Reich und seinen Ländern. Zeitschrift für öffentliches Recht, 1928, tome 7, page 504.

Le directeur et la commission ne pouvant arriver à se mettre d'accord sur l'interprétation à donner au mot « fautes » (*Mängel*) on résolut d'avoir recours à une expertise et on pria les plus célèbres professeurs de droit constitutionnel et les hauts fonctionnaires spécialisés dans les questions d'initiative populaire et de referendum de faire connaître leur avis. Le résultat fut plutôt décevant ; les « théoriciens », tels les professeurs Anschütz, Giese et Gmelin donnèrent raison au directeur des élections tandis que les « praticiens », les directeurs ministériels Kaisenberg et Schwarz se rangeaient à l'avis de la commission (1).

On arriva enfin à se mettre d'accord sur les bases suivantes ; 90.864 signatures furent déclarées nulles sans aucun doute possible, 15.879 furent soumises à une procédure d'examen, 61.999 furent déclarées valables. C'était encore plus qu'il n'en fallait pour que l'initiative populaire fut prise en considération. Mais toutes les discussions dont s'était accompagné l'établissement de ce résultat n'avaient pas été très favorables à la cause du « bloc de l'ordre », dont la presse gouvernementale stigmatisait quotidiennement « les méthodes de duperie, le charlatanisme, les falsifications et les fraudes ».

Le referendum fut fixé au 5 décembre 1926 ; les communistes avaient déclaré qu'ils voteraient eux aussi pour la dissolution du Landtag. Sur 875.255 électeurs inscrits, il n'y eut que 427.359 votants, soit moins de 50 %. La dissolution fut repoussée par 219.845 voix contre 202.326 ; il y avait 5.188 bulletins nuls.

Aux élections du 13 novembre 1927, les partis de coalition conservèrent leur majorité qu'ils ne devaient perdre qu'aux élections du 16 novembre 1931.

Toutes les difficultés auxquelles a donné lieu l'examen de la validité des signatures recueillies pour l'initiative, et le fait que les deux tiers d'entre elles durent être déclarées nulles, ont montré de façon indiscutable que le procédé suisse de libre réunion de signatures sans contrôle officiel

(1) Küllmann, op. cit., page 76.

était absolument inapplicable dans un pays allemand. De nombreux auteurs ont d'ailleurs demandé que l'on profite de l'expérience faite en 1926 pour en finir, avec ce système (1).

(1) Hartwig, op. cit., page 124.

SECTION II. — L'ETAT LIBRE DE THURINGE

L'Etat libre de Thuringe a été créé par la loi du Reich du 30 avril 1920 (1) et a succédé à huit petites principautés, duchés et grands duchés qui n'avaient plus ni motifs ni moyens de demeurer indépendants après la chute de leur dynastie. Plusieurs de ces petits Etats avaient d'ailleurs réuni une Assemblée nationale et voté une constitution avant que n'intervint la création de la Thuringe.

L'Assemblée nationale du grand duché de Saxe-Weimar avait voté le 19 mai 1919 une constitution qui prévoyait l'initiative populaire et le référendum (2). L'initiative avait un domaine illimité et n'avait pas besoin d'être accompagnée d'un projet détaillé ; elle devait être prise en considération lorsqu'elle était appuyée par 40.000 électeurs (art. 28) ; ce chiffre devait être, après l'élection du premier Landtag, remplacé par la proportion du cinquième des électeurs inscrits. Le projet d'initiative populaire devait être soumis au référendum lorsqu'il n'avait pas été voté sans modification par le Landtag. Le gouvernement pouvait ordonner un référendum sur une loi votée par le Landtag ; ce dernier pouvait de son côté, soumettre au peuple les lois qu'il avait votées (art. 26 et 27). Enfin le Landtag ne pouvait être dissous que par référendum.

L'ancien duché de Saxe-Meiningen ne s'était pas donné de constitution après la révolution. L'Assemblée nationale de Saxe-Altenbourg avait voté le 27 mars 1919 une constitution introduisant l'initiative populaire et le référendum dans des conditions analogues à celles de Saxe-Weimar,

(1) Reichsgesetzblatt, 1920, page 841.

(2) Rosenthal. Entwicklung des Verfassungsrechts in den thüringischen Staaten seit November 1918. Jahrbuch des öffentl. Rechts 1920, tome 9, page 226.

mais le gouvernement ne pouvait soumettre au peuple une loi du Landtag que lorsque ce dernier avait maintenu sa décision au cours d'une deuxième délibération demandée par le gouvernement.

Saxe-Gotha n'avait pas reçu de constitution après les événements de 1918. En juin 1919, le gouvernement (socialiste de gauche) déposa un projet de constitution qui confiait le pouvoir exécutif à un conseil de travailleurs et paysans. Ce conseil élisait pour deux ans trois conseillers qui devaient diriger le gouvernement et dont l'Assemblée nationale devait ratifier l'élection. Si l'Assemblée nationale refusait cette ratification, elle devait être dissoute. Le pouvoir législatif avait été confié à l'Assemblée nationale mais le conseil des travailleurs avait droit de veto ; en cas de conflit il y avait lieu à referendum auquel seuls les travailleurs pouvaient prendre part. Ce projet dut être retiré par le gouvernement.

A Schwarzbourg-Rudolstadt, le prince avait, avant d'abdiquer, publié par voie d'ordonnance, la constitution du nouvel Etat républicain. Cette ordonnance ne prévoyait ni l'initiative populaire ni le referendum, ce qui n'empêcha pas la jeune république de Schwarzbourg-Rudolstadt d'organiser un referendum. Une demande de dissolution du Landtag fut en effet repoussée par referendum le 15 août 1920, par 16.861 contre 13.473 voix.

Schwarzbourg-Sondershausen s'était donné le 1^{er} avril 1919 une constitution démocratique : initiative populaire prise en considération à la demande de 4.000 électeurs, referendum sur initiative populaire ou à la demande du tiers du Landtag, dissolution du Landtag par referendum.

Enfin, les deux principautés de Reuss ligne aînée et de Reuss ligne cadette, en même temps qu'elles décidaient leur fusion le 4 avril 1919, se donnaient une constitution révolutionnaire. Un cinquième des électeurs pouvait demander un referendum sur la dissolution du Landtag ou le vote d'un projet de loi, et le referendum pouvait être également décidé par le Landtag, le gouvernement et le conseil des ouvriers et paysans.

Lorsque tous ces petits Etats furent réunis en un seul, il fallu donner au nouvel organisme une constitution. Celle-

ci ne fut votée que le 11 mars 1921 (1); son article 8 renvoyait à une loi spéciale le soin de régler la procédure de l'initiative populaire et du referendum. Cette loi fut publiée le 22 juillet 1921 (2).

1° *L'initiative populaire* (3).

a) *Objet.* D'après l'article 25 de la constitution, l'initiative populaire peut avoir pour objet le vote, la modification ou l'abrogation d'une loi ordinaire ou constitutionnelle et la dissolution du Landtag. Les exceptions sont les mêmes que dans la législation du Reich : budget, impôts et traitements (art. 26).

b) *Procédure.* La loi du 22 juillet 1921 reproduit la plupart des dispositions de la loi du Reich du 27 juin 1921. La demande d'admission doit porter sur un projet de loi détaillé, muni de motifs et soutenu par plus de 1.000 électeurs ou par un groupement de plus de 20.000 membres. Le ministère d'Etat décide sur la demande d'admission ; en cas de rejet, les auteurs de la demande d'admission ont quatre semaines pour se pourvoir devant la Haute Cour de Justice de Thuringe. En cas d'admission, le gouvernement publie le texte du projet et fixe les délais d'inscription qui doivent comprendre 14 jours et commencer à courir dans le mois qui suit la publication. L'inscription a lieu sur des listes adressées par les promoteurs de l'initiative aux autorités communales ; tous les électeurs au Landtag peuvent s'y inscrire.

Une initiative populaire doit être prise en considération lorsqu'elle a reçu l'appui du dixième des électeurs (4).

2° *Le referendum.*

Pas plus que la Hesse, la Thuringe ne connaît l'initiative

(1) *Gesetzsammlung für Thüringen*, 1921, page 57.

(2) *Gesetzsammlung für Thüringen*, 1921, page 185.

(3) Rosenthal. *Der staatliche Aufbau des Landes Thüringen*. *Jahrbuch des öff. Rechts*, 1924, tome 12, page 75.

(4) Primitivement un tiers. Cf. Lœning. « *Die Verfassung des Landes Thüringen* » art. 25, note 2.

referendum. Le referendum peut avoir lieu sur un projet de loi d'initiative populaire, sur une loi du Landtag et sur la dissolution du Landtag.

a) Loi d'initiative populaire. Le gouvernement doit soumettre au Landtag un projet présenté par plus du dixième des électeurs, et ce projet ne fait pas l'objet d'un referendum lorsque le Landtag l'accepte sans modifications ou avec de légères modifications (*unwesentlich*). Cette disposition de la constitution de Thuringe a fait l'objet de nombreuses critiques, car il pourra y avoir divergence d'opinions sur l'importance plus ou moins grande que présente une modification votée par le Landtag. Le constituant semble n'avoir voulu autoriser que des modifications de pure forme, des « bagatelles » (1). Le projet de loi d'initiative populaire doit être soumis au referendum si le Landtag l'a rejeté ou ne l'a voté qu'avec d'importantes modifications ; dans ce dernier cas, la loi du Landtag ne sera pas soumise au referendum et elle entrera en vigueur si la loi d'initiative n'est pas adoptée par les électeurs.

Un projet de loi d'initiative populaire ne peut être voté par referendum que si la majorité des électeurs inscrits prend part au vote, et si la majorité des votants se prononce pour son acceptation ; mais si le projet de loi modifie la constitution, il doit recevoir l'assentiment de la majorité des électeurs inscrits (art. 27 § 3).

b) Loi du Landtag non encore publiée. La constitution de Thuringe permet au gouvernement de soumettre au peuple une loi votée par le Landtag, à la condition qu'il ne s'agisse ni de la loi de budget ni de lois d'impôts ou de traitements. Le gouvernement peut employer deux méthodes différentes : il peut soumettre au peuple, dans le mois qui suit son vote, une loi adoptée par le Landtag (art. 24), ou bien il peut demander d'abord à ce dernier, dans les 14 jours, une deuxième délibération et n'ordonner le referendum que si le Landtag n'a pas modifié son point de vue (art. 31). Dans

(1) Hartwig, op. cit., page 65.

ce dernier cas, le gouvernement a un délai d'un mois, à partir du jour de la deuxième délibération, pour soumettre au peuple la loi du Landtag.

Une loi du Landtag est soumise pour sa ratification par le peuple aux mêmes conditions qu'un projet de loi d'initiative populaire.

c) Dissolution du Landtag. Le Landtag de Thuringe, élu pour quatre ans, peut voter lui-même sa dissolution ou être dissous par referendum sur initiative populaire ; le gouvernement ne peut ni dissoudre le parlement, ni proposer au peuple sa dissolution. Celle-ci n'est prononcée par referendum que si elle est votée par la majorité des électeurs inscrits (art. 27).

Si la validité d'un referendum est contestée, la Haute Cour de Justice de Thuringe est compétente pour connaître des recours qui peuvent être introduits ; ses décisions sont sans appel.

La seule initiative populaire qui ait eu lieu en Thuringe a été introduite le 2 avril 1931 par le parti communiste. L'initiative avait pour but d'obtenir la dissolution du Landtag, élu le 8 décembre 1929, qui avait donné à la Thuringe un gouvernement formé de populistes, de nationaux allemands et de nationaux socialistes. Le principal but poursuivi par les communistes était la chute du Dr Frick, ministre national socialiste de l'Intérieur. L'initiative populaire fut admise et les délais d'inscription fixés du 19 avril au 4 mai ; mais, le jour même où cette initiative était admise, le Dr Frick était mis en minorité au Landtag et la demande communiste perdait par suite la plus grande partie de son intérêt ; elle dut être abandonnée.

SECTION III. — LES VILLES LIBRES HANSEATIQUES

Les villes libres hanséatiques de Hambourg, Brême et Lübeck étaient depuis des siècles en république lorsqu'éclata la révolution de 1918. La révolution n'avait donc pas à introduire dans leur constitution des modifications aussi radicales que dans les autres Etats allemands ; elle devait seulement accélérer un peu l'évolution remarquablement lente qui, depuis le XVIII^e siècle, tendait à transformer ces républiques aristocratiques en républiques démocratiques.

§ 1. — LA VILLE LIBRE HANSÉATIQUE DE HAMBOURG

Le bourgmestre von Melle avait déclaré, à la séance de la Bourgeoisie (*Bürgerschaft*) du 6 novembre 1918, qu'il voulait développer les institutions de la cité dans un sens libéral. Mais les événements se précipitèrent et, le 12 novembre, les conseils d'ouvriers et soldats prononçaient la dissolution du Sénat (gouvernement) et de la « Bourgeoisie », qu'ils devaient d'ailleurs rappeler une semaine plus tard comme assemblées municipales, le pouvoir politique étant aux mains des conseils d'ouvriers et soldats (1). Le 26 mars 1919, la « Bourgeoisie » votait une constitution provisoire qui abolissait le vieux principe du grand rescrit de 1712, d'après lequel le Sénat et la « Bourgeoisie » étaient « *inseparabile, nexu conjunctum* » détenteurs de la puissance publique. Désormais, seule la « Bourgeoisie », représentant du peuple de Hambourg, possède le pouvoir législatif tandis que le Sénat n'a plus que les prérogatives d'un gouvernement parlementaire. Après un combat séculaire, le règne des notables avait pris fin.

(1) Morstein Marx. Die Verfassungsentwicklung in den drei Hansestädten 1918-1928. Jahrbuch des öffentl. Rechts 1928, tome 16, page 52.

La constitution définitive fut votée le 29 décembre 1920 et promulguée le 7 janvier 1921 (1). La loi sur la procédure de l'initiative et du referendum a été publiée le 18 février 1921 (2).

1° *Initiative populaire*.

a) *Objet.* L'influence de la constitution du Reich se fait sentir dans la constitution et la législation de Hambourg plus que dans aucun autre pays allemand. L'initiative populaire peut porter sur le vote, la modification ou l'abrogation d'une loi ordinaire ou constitutionnelle (art. 58 § 2), sauf sur les lois d'impôts et de traitements (art. 58 § 3); mais elle ne peut demander la dissolution de la « Bourgeoisie »; la demande de dissolution de la « Bourgeoisie » n'est pas plus dans les attributions du peuple souverain de Hambourg que la demande de dissolution du Reichstag n'est dans les attributions du peuple souverain du Reich.

b) *Procédure.* La demande d'admission doit être adressée au Sénat; elle doit avoir pour objet un projet de loi détaillé et être appuyée par 1.000 électeurs ou un groupement de plus de 5.000 membres. La décision du Sénat est sans appel et, s'il rejette la demande d'initiative, aucune autre initiative ayant le même objet ne peut être présentée avant l'expiration du délai d'une année (3). Si, au contraire, le Sénat admet l'initiative, il en publie le texte et fixe les délais d'inscription qui doivent comprendre 10 jours et ne peuvent commencer à courir moins de deux semaines après la publication.

Une initiative populaire est prise en considération lorsque le dixième des électeurs s'est inscrit sur les listes déposées entre les mains des autorités communales.

2° *Initiative referendum.*

L'initiative referendum est réglée de la même manière

(1) Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt, 1921, page 9.

(2) Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt, 1921, page 101.

(3) Küllmann, op. cit., page 55.

que dans la constitution de Weimar : le peuple ne peut demander un referendum sur une loi votée par la « Bourgeoisie » que si 60 députés, soit un tiers de cette Assemblée, demandent l'ajournement à deux mois de la publication d'une loi (art. 57 et 58). Sont toutefois exclues de l'initiative referendum, les lois d'impôts et de traitements et les lois déclarées urgentes par la « Bourgeoisie » et le Sénat ; dans ce dernier cas le gouvernement doit publier la loi dans les 14 jours. Le gouvernement ou Sénat a donc le même rôle à jouer que le président du Reich dans la constitution de Weimar : en effet, le président du Reich peut publier une loi déclarée urgente ou ne pas faire usage du droit que lui confère la déclaration d'urgence et permettre au peuple de demander le referendum ; le Sénat de Hambourg peut garantir de la même façon les droits du peuple, en se refusant à déclarer l'urgence. Il risque seulement dans ce cas, de recevoir un vote de défiance de la part de la « Bourgeoisie ».

L'initiative ayant pour but de provoquer un referendum sur une loi votée par la « Bourgeoisie », dont la publication a été ajournée à deux mois doit être soutenue par un vingtième des électeurs (art. 58 § 1). La procédure est la même que pour une initiative populaire, mais la demande d'admission doit naturellement être présentée dans les deux mois suivant le vote de la loi.

3° Referendum.

Un referendum peut avoir lieu sur un projet de loi d'initiative populaire, sur une loi votée par la « Bourgeoisie » et sur un vote de défiance de la bourgeoisie.

a) loi d'initiative populaire. Le gouvernement doit soumettre à la « Bourgeoisie » un projet de loi qui a été présenté par le dixième des électeurs, et ordonner un referendum si ce projet n'a pas été accepté sans modification par la « Bourgeoisie ». L'article 54 de la constitution de Hambourg a reproduit l'art. 75 de la constitution de Weimar d'après lequel une « décision » du parlement ne peut être abrogée par referendum que si la moitié des électeurs participe au vote. Un projet d'initiative populaire rejeté par la

« Bourgeoisie » ne peut donc être voté par referendum que si la majorité des électeurs prend part au vote ; la simple majorité des suffrages exprimés décide mais, lorsqu'il s'agit d'une loi modifiant la constitution, il faut, pour que cette loi soit adoptée, qu'elle soit approuvée par la majorité des électeurs inscrits (art. 55).

b) loi de la « Bourgeoisie ». Une loi de la « Bourgeoisie » peut être soumise au referendum à la suite d'un ajournement de sa publication et d'une initiative referendum, mais elle peut aussi être soumise au peuple par le Sénat à la suite d'un conflit avec la « Bourgeoisie ». Il y a lieu alors de distinguer plusieurs hypothèses suivant qu'il s'agit d'une loi constitutionnelle, d'une loi de budget, d'impôts ou de dépenses, ou d'une loi ordinaire.

1. — Loi constitutionnelle. Une loi modifiant la constitution ne peut être votée par la « Bourgeoisie » qu'à la majorité des deux tiers, et si les trois quarts des membres sont présents ; le vote doit être recommencé après un délai de 14 jours (art. 55). Si le Sénat n'approuve pas la réforme votée, il peut dans le mois, demander à la « Bourgeoisie » une deuxième délibération et il doit munir son opposition à la loi de motifs dont il donne connaissance à la « Bourgeoisie ». Celle-ci vote-t-elle à nouveau la loi à la majorité exigée, le Sénat doit la promulguer dans les 14 jours ou la soumettre au referendum. Il est à peine concevable que le Sénat veuille se mettre en conflit avec la majorité des deux tiers de la « Bourgeoisie ».

2. — Loi de budget, lois d'impôts et de dépenses. Il appartient au Sénat de présenter à la « Bourgeoisie » les projets de lois sur le budget, les impôts et les dépenses. Lorsqu'un conflit éclate à ce sujet entre le Sénat et la « Bourgeoisie », et lorsque la « Bourgeoisie » modifie le projet du gouvernement, celui-ci peut demander à la « Bourgeoisie » une deuxième délibération, comme pour les lois modifiant la constitution. La première décision de la « Bourgeoisie » sera considérée comme abrogée si elle n'est pas confirmée lors de la deuxième délibération par la majorité des inscrits (81 sur 160). Si au contraire cette majorité est atteinte,

Le gouvernement devra promulguer la loi dans le texte voté par la « Bourgeoisie » ; il ne peut introduire de referendum sur ces questions (art. 63 et 64).

3. — Autres lois de la « Bourgeoisie ». Le gouvernement peut également dans ce cas demander une deuxième délibération dont le résultat sera très différent suivant le nombre de voix obtenu par la loi. Si la loi ne réunit pas lors de la deuxième délibération les suffrages de la majorité du nombre légal de députés, elle est considérée comme abrogée ; si elle réunit plus de la majorité des suffrages des députés inscrits, elle doit être promulguée dans les 14 jours, à moins que le Sénat ne la soumette au referendum ; enfin, si la loi est votée à la majorité requise pour les lois constitutionnelles, le Sénat est obligé de la promulguer.

Une loi de la « Bourgeoisie » (1) ne peut être abrogée par referendum que si la majorité des inscrits prend part au vote. La majorité des suffrages exprimés décide.

c) *Vote de défiance.* Le Sénat, dont tous les membres sont élus par la « Bourgeoisie », ne peut être mis en minorité qu'à la suite d'une procédure propre à éviter toute surprise. En vertu de l'article 36, la motion de défiance doit être signée par 40 députés et le vote ne peut avoir lieu qu'une semaine après le dépôt de cette motion. Le Sénat ne peut être renversé que si les deux tiers des députés assistent à la séance et si la motion de défiance est votée par plus de la moitié du nombre légal des députés ; si les deux tiers des députés ne sont pas présents, le vote sur la motion de défiance est reculé d'une semaine et le Sénat pourra alors être renversé même si les deux tiers des députés ne sont pas présents, à condition toutefois que la motion de défiance soit votée par la majorité du nombre légal de députés.

Le Sénat doit se retirer lorsque la motion de défiance a été adoptée mais il peut en vertu de l'article 36 § 3, introduire un referendum sur les questions suivantes : « Le Sénat, doit-il se retirer ? La « Bourgeoisie » doit-elle, au contraire, être dissoute ? ». C'est là pour le Sénat un véritable

droit d'appel au peuple, une possibilité de se faire plébisciter par les électeurs.

C'est là aussi le seul cas dans lequel le peuple de Hambourg peut prononcer la dissolution de la « Bourgeoisie ». Celle-ci, élue pour trois ans, ne peut pas être dissoute par le gouvernement, mais peut voter elle-même sa dissolution.

L'appareil compliqué de l'initiative populaire et du referendum à Hambourg n'a été mis jusqu'à présent qu'une fois en mouvement, en 1921. Une « association de locataires du grand Hambourg » imagina de présenter par initiative populaire un projet de loi sur la fixation du prix des loyers (1). L'initiative, admise par ordonnance du Sénat du 29 avril 1921 (2), contenait une trentaine d'articles et s'occupait du prix des loyers, des réparations locatives, des charges, des sous-locations, etc... Les listes d'inscription furent soumises au public du 18 au 27 mai 1921, mais elles ne reçurent que 64.22 signatures; le nombre des électeurs inscrits étant de 759.238 l'initiative de l'association de locataires n'avait pas recueilli assez de signatures pour pouvoir être prise en considération.

§ 2. - LA VILLE LIBRE HANSÉATIQUE DE BRÊME

La révolution de 1918 n'opéra pas de changements considérables dans la constitution de la ville libre hanséatique de Brême. Cependant la constitution du 18 mai 1920 (3) pose en principe que la puissance publique émane du peuple et introduit l'initiative populaire et le referendum dont la procédure a été réglée par la loi du 29 mai 1920 (4), complétée par l'ordonnance du 22 octobre 1920 (5).

(1) Hartwig, op. cit., page 123 ; Thoma, op. cit., page 500.

(2) Gesetz- und Verordnungsblatt, 1921, page 783.

(3) Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen, 1920, page 183.

(4) Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen, 1920, page 219.

(5) Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen, 1920, page 579.

1° *L'initiative populaire.*

a) *Objet.* L'initiative populaire peut porter sur le vote, la modification ou l'abrogation d'une loi ordinaire ou constitutionnelle et sur la dissolution de la « Bourgeoisie » (art. 4 § 5, art. 18). Les lois de budget, de dépenses, d'impôts et de traitements sont soustraites à l'initiative populaire (art. 4 § 2).

b) *Procédure.* La demande d'admission d'une initiative populaire sur un projet de loi détaillé doit être présentée, munie de 1.000 signatures d'électeurs à la députation électorale qui décide de son admission. Si la députation électorale admet l'initiative elle en publie le texte et fixe les délais d'inscription ; ceux-ci doivent comprendre une semaine.

Une initiative populaire doit être prise en considération si elle a été appuyée par le cinquième des électeurs inscrits.

Lorsqu'une initiative populaire a échoué, ou a été rejetée par referendum, une nouvelle demande d'admission ne peut être présentée pour une initiative ayant le même objet avant l'expiration du mandat de la « Bourgeoisie » et l'élection de la « Bourgeoisie » suivante (art. 4 § 5).

2° *Referendum.*

La constitution de Brême en prévoit pas l'initiative referendum ; elle admet le referendum sur une loi d'initiative populaire, sur une loi de la « Bourgeoisie », sur la dissolution de la « Bourgeoisie ».

a) *Loi d'initiative populaire.* Un projet de loi d'initiative populaire qui n'a pas été voté sans modification par la « Bourgeoisie » doit être soumis au peuple par le Sénat. Il ne peut être voté par referendum que si la majorité des électeurs a participé au vote (art. 6) ; la simple majorité des suffrages exprimés décide, sauf lorsqu'il s'agit d'un projet de loi modifiant la constitution ; il faut alors que le projet soit approuvé par les deux tiers des votants.

b) *Loi de la « Bourgeoisie ».* La « Bourgeoisie » a le droit de soumettre au referendum les lois qu'elle a votées ;

celles-ci sont considérées comme ratifiées lorsque la majorité des électeurs n'a pas pris part au vote. Le droit du Sénat d'en appeler au peuple contre une décision de la « Bourgeoisie » est entouré de conditions et de restrictions si nombreuses que l'usage en est rendu extrêmement délicat et compliqué.

Le Sénat ne peut soumettre au referendum une loi de la « Bourgeoisie » que si un tiers au moins de la « Bourgeoisie » (40 sur 120) lui donne son appui. Ce referendum ne peut d'ailleurs être ordonné qu'en cas d'échec d'une tentative de conciliation que la constitution règle de la manière suivante : le Sénat qui n'approuve pas une loi votée par la « Bourgeoisie » peut, dans les deux semaines, élever un veto motivé. La « Bourgeoisie » doit alors délibérer à nouveau dans des conditions qui diffèrent selon la nature de la loi.

1. — Lois constitutionnelles. La « Bourgeoisie » ne peut voter une loi modifiant la constitution qu'à la majorité des deux tiers, les deux tiers des députés étant présents. Si cette majorité n'est pas atteinte lors de la deuxième délibération, la loi a échoué ; si au contraire elle est votée à la majorité requise, le Sénat doit la promulguer, à moins qu'il n'ordonne un referendum. Mais le Sénat ne pourra soumettre la loi au referendum (1) que s'il reçoit l'appui du tiers des députés, ce qui dans le cas d'une loi constitutionnelle votée à la majorité des deux tiers n'ira pas sans quelques difficultés.

2. — Lois financières. Il faut dans ce cas faire une nouvelle distinction suivant que le différend entre le Sénat et la « Bourgeoisie » porte sur un ou quelques articles ou sur la totalité de la loi. Dans le premier cas, si la « Bourgeoisie » maintient son texte lors de la deuxième délibération, le Sénat doit s'incliner et publier la loi dans le texte voté par la « Bourgeoisie », car un referendum sur un article ou sur un chapitre de la loi de budget ou de la loi de traitements est interdit par la constitution (art. 4 § 2). Dans le second cas,

(1) La loi ou la partie de la loi objet du désaccord.

lorsque le différend porte sur la totalité de la loi, le Sénat doit publier la loi dans le texte de la « Bourgeoisie », lorsqu'elle a été votée lors de la deuxième délibération à la majorité des deux tiers, les deux tiers des députés étant présents. Au contraire, le Sénat a le choix entre la publication et le referendum, si un tiers de la « Bourgeoisie » y consent, lorsque la loi n'a pas été votée à la majorité des deux tiers, lors de la deuxième délibération.

3. — Lois ordinaires. Le Sénat doit publier la loi votée par la « Bourgeoisie » lorsque cette loi a été votée lors de la deuxième délibération à la majorité requise pour les modifications constitutionnelles. Il peut, avec l'assentiment du tiers de la « Bourgeoisie » soumettre la loi au peuple si elle n'a pas été votée lors de la deuxième délibération à la majorité qualifiée (art. 4 § 4).

Une loi de la « Bourgeoisie » ne peut être abrogée par referendum que si la majorité des électeurs participe au vote ; la simple majorité des suffrages exprimés décide.

c) *Dissolution de la « Bourgeoisie »*. La « Bourgeoisie » de Brême est élue pour trois ans et peut se dissoudre avant l'expiration de son mandat ; elle peut être aussi dissoute par referendum (art. 18) à la demande du cinquième des électeurs ou sur la proposition du Sénat. Mais, là aussi, le Sénat ne peut rien sans l'appui du tiers de la « Bourgeoisie » dont l'assentiment est indispensable pour que le Sénat puisse proposer au peuple la dissolution de son parlement. La constitution, qui fait décidément preuve d'une grande défiance à l'égard du Sénat, lui interdit de demander à nouveau la dissolution de la « Bourgeoisie », avant l'expiration d'un délai de deux ans, lorsque la dissolution a été une première fois repoussée par referendum. La durée du mandat de la « Bourgeoisie » étant de trois ans, cela équivaut pratiquement à ne donner au Sénat qu'une fois par législature le droit de demander au peuple la dissolution de la « Bourgeoisie ».

Pour éviter que la « Bourgeoisie » ne manifeste au Sénat, par un vote de défiance, son mécontentement de le voir soumettre une de ses lois au referendum, la constitution interdit à la « Bourgeoisie » de retirer sa confiance au Sénat

pour la question soumise au referendum; bien plus, si le referendum donne raison au Sénat, la « Bourgeoisie » ne pourra plus lui retirer sa confiance pour la même question jusqu'à l'expiration de son mandat. Cette mesure de protection accordée au Sénat n'a pas grande valeur, si on considère que la Bourgeoisie pourra, sans aucune difficulté, trouver d'autres motifs et prétextes pour renverser le gouvernement.

La dissolution ne peut être prononcée que si elle est votée par la majorité des électeurs inscrits (1).

d) *Question de confiance posée par le Sénat.* La constitution de Brême donne au Sénat un moyen tout à fait particulier de faire trancher par le peuple un conflit qui se serait élevé entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Lorsqu'un désaccord grave surgit entre les deux Assemblées, qu'il s'agisse du vote d'une loi ou d'une question de politique générale, le Sénat peut donner sa démission et soumettre au peuple les questions suivantes : « Le Sénat doit-il se retirer ? La « Bourgeoisie » doit-elle être dissoute ? » Mais, et c'est là une très importante différence entre les constitutions de Brême et de Hambourg, le Sénat ne peut introduire ce referendum que s'il n'a pas été renversé, que si la « Bourgeoisie » ne lui a pas encore retiré expressément sa confiance. Pour pouvoir poser ainsi au peuple la question de confiance et se faire plébisciter par lui, le Sénat a besoin de l'assentiment du tiers de la « Bourgeoisie ». Dans ce cas, aucun minimum de participation n'est exigé par le referendum, et le peuple décide à la majorité des suffrages exprimés (art. 5).

Toute loi, votée par referendum doit être publiée dans les 14 jours par le Sénat. La constitution de Brême fait aux lois de cette nature une place à part dans la législation, et elle contient à ce sujet une disposition fort intéressante que l'on chercherait en vain dans la constitution du Reich ou dans celles des autres pays allemands : l'article 8 interdit en effet à la « Bourgeoisie » de modifier ou d'abroger une

(1) Les nouvelles élections ont lieu dans les 45 jours ; jusque là, la Bourgeoisie dissoute doit voter les lois qui ne peuvent souffrir aucun retard (art. 19).

loi votée par referendum jusqu'à ce qu'une nouvelle législature ait été élue.

Le Sénat de Brême a fait usage en 1921 du droit que lui confère l'article 53, de donner au peuple à choisir entre le gouvernement et la « Bourgeoisie ». La cause en fut un conflit aigu, sur des questions de police, entre le gouvernement et le Parlement. La « Bourgeoisie » élue le 6 juin 1920 comprenait, sur 120 députés, 59 socialistes des deux nuances et 5 communistes. Les partis d'extrême gauche disposaient donc de la majorité absolue; mais, lorsqu'il s'agit de nommer le Sénat, ils ne purent arriver à se mettre d'accord et, par leur abstention, permirent l'élection de 7 sénateurs populistes et de 7 démocrates. Une situation aussi anormale ne pouvait se prolonger sans donner naissance à de graves conflits. L'occasion de la rupture fut une affaire de police: la « Bourgeoisie » refusa de voter les crédits demandés par le gouvernement pour un transport de forces de police à Bremerhaven et, par 49 voix contre 47, vota la dissolution de la garde civique de Brême. Cette dissolution des forces de police de la cité risquait d'occasionner des troubles graves, et le Sénat refusa de la prononcer. La riposte fut une motion de défiance déposée le 7 décembre 1920 par la fraction social-démocrate. L'acceptation de cette motion ne faisant pas de doute, le Sénat décida de prendre les devants: il se retira, et, avec l'assentiment du tiers de la bourgeoisie, ordonna un referendum sur la question de savoir s'il devait se retirer ou si le Parlement devait être dissous. Le Sénat déclarait (1) que les décisions de la « Bourgeoisie » n'avaient qu'un but: saper de manière dangereuse les bases mêmes de l'Etat; ces décisions étaient en contradiction absolue avec la constitution, et le Sénat refusait d'en assumer la responsabilité. Le referendum fut fixé au 9 janvier 1921 (2); sur 209.000 électeurs, 99.783 se prononcèrent pour le Sénat, 75.814 pour la Bourgeoisie; il y avait plus de 30.000 abstentions (3). Le Sénat prononça aussitôt la dis-

(1) Hartwig, op. cit., page 123.

(2) Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen, n° 106.

(3) Thoma, op. cit., page 502, donne d'autres chiffres: pour le Sénat: 100.471, contre: 74.926.

solution de la « Bourgeoisie » et fixa les nouvelles élections au 22 février 1921. Celles-ci consacrèrent la défaite des partis d'extrême gauche, le triomphe du parti démocrate et surtout du parti populiste, qui devint le plus important de la Bourgeoisie.

La seule initiative populaire qui ait eu lieu jusqu'à présent à Brême, fut introduite par le parti communiste en mai 1932. Les communistes voulaient obtenir la dissolution de la « Bourgeoisie » élue le 1^{er} décembre 1930. Les inscriptions eurent lieu du 15 au 22 mai et aboutirent à un lamentable fiasco : sur 260.000 électeurs, il y eut 5.200 inscrits, soit environ un cinquantième. Le chiffre minimum pour que l'initiative eût pu être prise en considération était de 52.000 (1).

§ 2. — LA VILLE LIBRE HANSEATIQUE DE LÜBECK

La ville libre hanséatique de Lübeck était depuis 700 ans en république, lorsqu'éclata la révolution de 1918. Mais ce n'était pas une république démocratique, la représentation populaire instituée par les recès de 1665 et 1669 n'étant pas élue au suffrage universel mais au système des « classes ». La révolution devait permettre au constituant de Lübeck de modifier et de moderniser la constitution de la cité; mais il partit de l'idée bien arrêtée, que « les bases de la constitution ne devaient pas être détruites par la révolution ». La constitution publiée le 23 mai 1920 (2), et remaniée le 11 avril 1925 (3), n'est qu'une nouvelle édition revue et complétée de la constitution de 1907.

La « façade historique » (4), fut conservée et respectée, toutes les innovations furent bannies et, seul de tous les

(1) Frankfurter Zeitung, 24 mai 1932.

(2) Gesetz- und Verordnungsblatt der Frei- und Hansestadt Lübeck, 1920, page 135.

(3) Gesetz- und Verordnungsblatt der Frei- und Hansestadt Lübeck, 1925, page 57.

(4) Morstein Marx, op. cit., page 69.

pays allemands, Lübeck n'a pas introduit l'initiative populaire dans sa constitution. L'initiative-referendum n'existe pas davantage, et le referendum ne peut intervenir que dans des cas déterminés ; sa procédure a été réglée par la loi du 10 octobre 1923 (1), modifiée les 5 et 22 décembre 1923 (2).

La constitution de Lübeck proclame le principe de la souveraineté du peuple, mais elle donne au Sénat et à la « Bourgeoisie », et à eux seuls, le droit de l'exercer (art. 23). Les rapports entre le Sénat et la « Bourgeoisie » étaient réglés dans la constitution de 1920 d'une façon assez surprenante pour une république démocratique. Le Sénat était élu pour 10 ans par la « Bourgeoisie », et celle-ci ne pouvait lui retirer sa confiance qu'à la majorité des deux tiers (art. 14). Depuis 1925, le Sénat est élu pour une durée indéterminée et, comme à Hambourg, il peut être renversé par la majorité du nombre légal de députés (41 sur 80). Le peuple, que « la constitution exclut pour ainsi dire complètement de la participation directe aux affaires » (3), ne reçoit le droit d'intervenir que pour trancher un différend entre le Sénat et la « Bourgeoisie », et seulement à la demande de l'une de ces assemblées. La constitution consacre une section entière à « la procédure à suivre en cas de divergence d'opinions entre les deux corps de l'Etat ». Cette procédure reflète la tendance arbitrale qui a toujours été en honneur dans les villes hanséatiques.

Le conflit porte-t-il sur « l'interprétation authentique » d'un texte de loi ou de la constitution, il faut en appeler au tribunal suprême hanséatique, commun aux trois villes libres (art. 62).

La procédure est toute différente si le litige porte « sur la question de savoir ce qu'exige le bien du peuple », et si les deux assemblées sont d'accord pour estimer que le règle-

(1) Gesetz- und Verordnungsblatt der Frei- und Hansestadt Lübeck, 1923, page 419.

(2) Gesetz- und Verordnungsblatt der Frei- und Hansestadt Lübeck, 1923, pages 518 et 559.

(3) Küllmann, op. cit., page 63.

ment de la question controversée « ne peut souffrir aucun retard sans inconvénient sensible pour le bien de la collectivité » (art. 63). Dans ce cas, l'affaire est renvoyée devant une commission paritaire arbitrale, dite « commission de confiance », qui se compose de 7 sénateurs et de 7 députés, élus par leurs pairs, et obligés d'accepter l'élection (art. 64). Cette commission élit son président à la majorité absolue des voix ; si les deux premiers tours de scrutin n'ont pas donné de résultat, le président est désigné par le sort (art. 65). La commission de confiance a 14 jours pour rendre sa sentence qui doit être votée à la majorité d'au moins 8 voix ; tous les commissaires signent cette sentence qui est adressée, sous pli cacheté, au président du Sénat et à celui de la « Bourgeoisie » (art. 66 et 67). Le président du Sénat doit donner, dans les huit jours, connaissance de la sentence aux membres du Sénat au cours d'une séance tenue en présence du président de la « Bourgeoisie » ; la sentence est publiée aussitôt après (art. 68).

Le Sénat ou la « Bourgeoisie » peuvent en appeler au peuple s'ils ne veulent pas accepter la décision rendue par la commission de confiance. Le délai de trois jours qui leur avait été imparti par la loi de 1920 a été porté à 14 jours lors de la révision de la constitution. Le Sénat qui veut ordonner un referendum, doit en aviser par écrit la « Bourgeoisie » en lui faisant connaître le texte de la question qui sera soumise au referendum. Pour que la « Bourgeoisie » puisse demander un referendum, il faut que vingt députés en fassent la demande par écrit au président de la « Bourgeoisie, dans les 7 jours qui suivent la promulgation de la sentence de la commission de confiance. D'après la constitution de 1920, le président avait alors à convoquer la « Bourgeoisie » avec l'ordre du jour suivant : « projet de referendum », et le referendum ne pouvait être décidé que s'il était voté à la majorité des deux tiers (art. 68 de la constitution de 1920). La constitution de 1925 a aboli cette exigence et désormais il suffit que le referendum soit voté à la simple majorité.

Le Sénat doit fixer la date du referendum, même lorsque celui-ci est demandé par la « Bourgeoisie ». Ne peuvent

prendre part au vote que les électeurs au Reichstag ayant au moins trois mois de résidence à Lübeck (art. 18). Aucun minimum de participation n'est exigé et la décision est prise à la majorité des suffrages exprimés.

Cette procédure de conciliation et d'arbitrage, suivie éventuellement de referendum, est applicable à toutes les lois, sauf aux lois constitutionnelles. La commission de confiance ne peut en effet s'occuper de lois qui modifient la constitution (art. 63), et il faut admettre que dans ce cas l'objet du différend doit être directement soumis au referendum.

Lorsque le conflit entre le Sénat et la « Bourgeoisie », qu'il porte sur l'interprétation authentique de la loi, sur la question de savoir ce qu'exige le bien du peuple, ou sur tout autre sujet, a abouti à un vote de défiance à l'adresse du Sénat, celui-ci peut, comme le Sénat de Hambourg, en appeler au peuple et lui demander s'il doit se retirer. Le Sénat a 14 jours après le vote de défiance pour introduire un referendum ; il doit dans ce cas en informer par écrit la « Bourgeoisie ». Si la majorité des suffrages exprimés se prononce pour le maintien en fonctions du Sénat, la « Bourgeoisie » doit être immédiatement dissoute ; dans le cas contraire, le Sénat doit se retirer (art. 14). La « Bourgeoisie » de Lübeck ne peut être dissoute d'une autre manière ; les nouvelles élections doivent avoir lieu dans les 45 jours (art. 23). Le mandat de la « Bourgeoisie » a une durée de trois années.

Lübeck n'a connu jusqu'à présent qu'un seul cas de referendum, provoqué lui aussi, par une affaire de police. Des troubles assez sérieux avaient éclaté à Lübeck en août 1923 et la police avait dû agir énergiquement pour rétablir l'ordre. Le 20 août, le parti social-démocrate demanda des sanctions contre trois officiers de police dont il critiquait l'attitude, le Sénat refusa de prononcer des sanctions contre ces fonctionnaires. La « Bourgeoisie », élue le 13 novembre 1921, comprenait 44 députés socialistes et communistes sur 80, mais le Sénat était composé en majorité de membres des partis bourgeois ; le conflit était donc inévitable et, effectivement, la « Bourgeoisie » blâma l'attitude du Sénat et vota par 42 voix contre 31 une motion de défiance (novem-

bre 1923). Le Sénat annonça aussitôt qu'il en appelait au referendum en vertu de l'article 14 de la constitution. Le vote qui eut lieu le 6 janvier 1924 sur la question « Le Sénat doit-il se retirer ? » donna les résultats suivants : Inscrits : 84.462, votants : 73.736, oui : 29.596, non : 44.140, nuls : 322 (1). La conséquence de cette victoire du Sénat fut la dissolution de la « Bourgeoisie » ; les élections du 10 février 1924 amenèrent à la « Bourgeoisie » une majorité de membres des partis bourgeois.

Les dissentiments qui se sont élevés depuis entre le Sénat et la « Bourgeoisie », notamment le vote de défiance du 2 juin 1926, n'ont pas provoqué de referendum.

(1) Thoma, op. cit., page 506, Hartwig, op. cit., page 125.

SECTION IV. — MECKLEMBOURG SCHWERIN ET MECKLEMBOURG STRELITZ

La révolution de novembre 1918 n'a opéré dans aucun autre Etat allemand des transformations aussi radicales que dans les deux Mecklembourg, où la constitution moyenâgeuse a dû faire place sans aucune transition à une constitution démocratique (1). La constitution des deux duchés était en effet, en 1918, une « curiosité constitutionnelle » ; ils étaient indépendants l'un de l'autre, étaient gouvernés par des souverains distincts, mais avaient une seule et même constitution qui remontait à l'acte d'union de 1523, passé entre les chevaliers, les prélats et les villes, et à la convention héréditaire de 1755. Le régime n'était ni parlementaire ni même représentatif. Il y avait bien une diète, mais elle se composait de tous les membres de l'ordre équestre, c'est-à-dire des propriétaires de biens équestres ou d'une seigneurie — 800 pour Schwerin, 80 pour Strelitz — et des représentants des villes privilégiées — 48. Le troisième ordre, celui des prélats, avait disparu lors de la Réforme. Cette assemblée de plus de 900 membres devait se réunir une fois par an, à l'automne, à Sternberg ou à Malchin, c'est-à-dire dans deux petites villes où il était impossible de trouver à se loger. On votait tantôt par ordre, tantôt par tête, et le consentement des deux ordres était indispensable pour toute réforme. Cette constitution ne s'appliquait d'ailleurs qu'aux deux tiers du pays, le troisième tiers, propriété privée des grands ducs, étant administrée par le souverain comme un domaine privé.

Toutes les tentatives faites pour obtenir l'abrogation de ces constitutions archaïques avaient échoué. La révolution de 1848 n'avait pas eu de lendemain, la loi Büsing votée par le Reichstag en 1872, pour obliger les deux Mecklembourg

(1) Wenzel. Die neuen Mecklenburgischen Verfassungen. Jahrbuch des öffentl. Rechts, 1921, tome 10, page 320.

à avoir « une assemblée représentative issue du suffrage de la population », avait été arrêtée par le Bundersrat ; les promesses de réforme faites par les deux grands ducs en 1907 n'avaient pas été tenues. Le grand duc de Mecklembourg Schwerin, administrateur de Mecklembourg Strelitz depuis février 1918, accorda le 8 novembre 1918 une constitution établissant le régime parlementaire. Mais dès le 6 novembre, la révolution avait éclaté à Schwerin et les deux grands duchés, en même temps qu'ils supprimaient tout lien entre eux, se proclamaient républiques démocratiques.

§ 1. — ETAT LIBRE DE MECKLEMBOURG SCHWERIN

Le gouvernement provisoire constitué aussitôt après la révolution, convoqua une Assemblée nationale constituante élue au suffrage universel. L'Assemblée, élue le 27 janvier 1919, commença le 25 février l'examen d'un projet de constitution, qu'elle renvoya à une commission de 17 membres (1). Votée le 17 mai 1920, la constitution fut publiée le 10 juin 1920 (2) ; la procédure de l'initiative populaire et du referendum a été réglée par la loi du 21 mai 1920 (3), publiée avant la constitution.

1° *L'initiative populaire.*

a) *Objet.* — L'initiative populaire peut, en Mecklembourg-Schwerin, se proposer les mêmes buts que dans les autres pays allemands : vote, abrogation, modification d'une loi ordinaire ou constitutionnelle, dissolution du Landtag. Mais elle peut avoir en outre un autre objet ; elle possède, en effet, « le droit tout à fait extraordinaire » (4) de mettre en accusation un ministre ou un député devant la Haute Cour

(1) Brückner. Die mecklemburgische Verfassungsfrage seit dem Jahre 1913. Jahrbuch des öffentl. Rechts, 1920, tome 9, page 219.

(2) Regierungsblatt für Mecklemburg Schwerin, page 721.

(3) Regierungsblatt für Mecklemburg Schwerin, page 653.

(4) Von Jan. Wahlrecht und Volksabstimmungen. Jahrbuch des öff. Rechts, 1921, page 201.

de Justice de Mecklembourg-Schwerin, et de soumettre à la Haute Cour toute difficulté pouvant survenir dans l'interprétation de la constitution (art. 70 et 45). Les lois de budget, d'impôts et de traitements sont soustraites à l'initiative populaire et au referendum par l'article 46 de la constitution ; par contre, l'article 49 autorise l'initiative populaire sur la ratification d'un traité.

b) Procédure. — La demande d'admission doit être adressée au ministère d'Etat, porter sur un projet de loi détaillé et motivé, sauf s'il s'agit de la dissolution du Landtag, et être munie de 1.000 signatures d'électeurs. Le ministère doit faire connaître sa réponse dans les deux semaines ; s'il autorise l'initiative populaire, il en publie le texte et fixe les délais d'inscription qui doivent comprendre huit jours et commencer à courir deux semaines après le jour de la publication. Le résultat est établi par une commission spéciale, dont le président est nommé par le gouvernement, et les membres élus par le Landtag.

Tous les électeurs au Landtag ont le droit de s'inscrire sur les listes ; une initiative populaire n'est prise en considération que si elle est soutenue par un sixième des électeurs, un tiers s'il s'agit de modification à la constitution (art. 45 § 3).

2° *Le referendum.*

L'initiative referendum n'est pas admise par la constitution de Mecklembourg-Schwerin, qui prévoit le referendum sur une loi d'initiative populaire, sur une loi du Landtag, sur un projet du gouvernement rejeté par le Landtag, sur la convocation de la Haute Cour de Justice et la dissolution du Landtag.

a) Loi d'initiative populaire. — Il n'y a pas lieu à referendum lorsque cette loi a été votée sans modification par le Landtag. Mais, dans le cas contraire, la rédaction de l'article 45 a donné lieu à diverses interprétations qui aboutissent à des résultats très différents. L'article 45 dit en effet qu'« en cas de rejet ou de modification » du projet d'initiative populaire par le Landtag, il y a lieu à referendum « sur

la présentation de ce projet au Landtag ». M. Wenzel (1), interprète ce texte de la manière suivante : en cas de rejet de la loi d'initiative populaire par le Landtag, il y a lieu à referendum pour savoir si cette loi doit être à nouveau soumise au Landtag, ce dernier restant toujours libre d'accepter ou de rejeter le texte qui lui est soumis ; la décision du Landtag serait alors définitive et sans appel, le peuple ne pouvant être appelé à donner son avis. Les débats de la Constituante de Mecklembourg-Schwerin et de la commission des 17, ne permettent pas de croire que la constitution ait voulu ainsi écarter l'intervention du peuple, à qui il ne serait permis que de demander une deuxième délibération, et on ne peut que partager l'opinion de M. Simonis (2), et de M. Hartwig (3), lorsqu'ils ne voient dans le texte de l'art. 45 qu'une rédaction défectueuse. Le projet de loi d'initiative populaire doit être soumis au referendum lorsqu'il n'a pas été voté sans modification par le Landtag.

Un projet de loi d'initiative populaire ne peut être voté par referendum que si la majorité des votants s'est prononcée pour son acceptation ; cette majorité doit être des deux tiers pour les lois constitutionnelles (art. 82 § 2).

b) Loi votée par le Landtag et non encore promulguée. —

Le ministère d'Etat peut soumettre au peuple toutes les lois votées par le Landtag, dans le mois qui suit leur vote. La loi de budget et les lois d'impôts et de traitements font exception à la règle (art. 46) ; par contre, le gouvernement peut ordonner un referendum sur la ratification ou la non ratification d'un traité par le Landtag (art. 49). Avant d'ordonner un referendum, le gouvernement peut demander au Landtag une deuxième délibération ; si l'accord ne peut se réaliser, le ministère a 14 jours pour ordonner un referendum. Ce sont là des dispositions analogues à celles de la constitution de Thuringe. Le gouvernement peut soumettre au peuple la totalité de la loi votée ou, si la divergence

(1) Wenzel, *op. cit.*, page 324.

(2) Simonis : *Volksbegehren und Volksentscheid nach der Reichsverfassung und der mecklemburg-schwerinschen Verfassung*, page 73.

(3) Hartwig, *op. cit.*, page 65.

d'opinions entre le gouvernement et le Landtag ne porte que sur quelques articles ou titres de la loi, les seuls articles ou titres faisant l'objet du conflit.

Aucun minimum de participation n'est exigé pour le succès d'un referendum ; la loi du Landtag n'est ratifiée que si la majorité des votants se prononce pour son acceptation.

c) Projet de loi du gouvernement rejeté par le Landtag. — C'est là un droit que le gouvernement de Mecklembourg-Schwerin est seul à posséder ; aucun autre gouvernement allemand ne peut directement saisir le peuple d'un projet refusé par le Landtag. La seule limite à ce droit est la disposition de l'article 46, qui exclut du referendum le budget et les lois de traitements et d'impôts. Le ministère peut soumettre le projet au referendum, dans le mois qui suit son rejet par le Landtag ; mais il peut aussi demander d'abord au Landtag une deuxième délibération. Le projet du gouvernement est voté par referendum lorsqu'il reçoit l'approbation de la majorité des votants (art. 44 § 4).

d) Convocation de la Haute Cour de Justice. — La Haute Cour de Justice de Mecklembourg-Schwerin peut être convoquée par le gouvernement, par le Landtag ou par le peuple (art. 70). Lorsqu'une initiative populaire tendant à la convocation de la Haute Cour a réuni le sixième des signatures des électeurs, elle doit être soumise au Landtag et, en cas de refus de celui-ci de convoquer la Haute Cour, au referendum. La Haute Cour doit se réunir immédiatement si sa convocation a été votée par la majorité des électeurs ayant pris part au vote. La base de ses délibérations sera le mémoire accompagnant la demande de convocation, et ayant trait à la mise en accusation d'un ministre ou député, ou à une question constitutionnelle controversée (art. 15 § 2).

e) Dissolution du Landtag. — Le Landtag de Mecklembourg-Schwerin, élu pour trois ans, peut prononcer sa dissolution à la majorité des deux tiers ou être dissous par referendum sur initiative populaire. La dissolution est prononcée lorsqu'elle est votée par la majorité des électeurs prenant part au vote. Les nouvelles élections doivent avoir

lieu dans les 60 jours et la réunion du nouveau Landtag dans les 90 jours (art. 30).

Les résultats d'un referendum sont examinés par le tribunal de vérification des élections et, en cas de succès, publiés au *Journal Officiel*.

Les électeurs de Mecklembourg-Schwerin ont déjà fait deux fois usage du « droit d'initiative » que leur confère la constitution. L'échec a d'ailleurs été aussi complet dans les deux cas, le premier concernant la dissolution du Landtag, le second l'envoi de ministres en Haute Cour.

La tentative de dissolution du Landtag, faite en 1925, est certainement une des applications les plus singulières — M. Thoma dit « des plus mesquines » — (1) qui ait été faite du droit d'initiative dans un pays allemand. Il s'agissait de dissoudre le Landtag à majorité nationaliste, élu en 1924. Mais la couleur des opinions politiques de la majorité ne motivait en rien la demande de dissolution, introduite par les habitants de la ville de Bützow. Ce n'était pas au Landtag qu'on en avait, mais au gouvernement de M. von Brandenstein, qui nourrissait le noir dessein de faire voter une réforme administrative qui eût enlevé à la ville de Bützow sa qualité de sous-préfecture. Les habitants de la ville menacée dans sa dignité, décidèrent de provoquer la chute du ministère von Brandenstein et de faire élire un nouveau Landtag qui saurait défendre les intérêts de la cité. Plus de 1.000 signatures furent recueillies parmi les 5.200 habitants que comptait Bützow, la demande d'admission fut présentée au ministère et les délais d'inscription furent fixés du 6 au 13 décembre 1925 (2). Le Mecklembourg-Schwerin ayant 404.000 électeurs, il fallait que l'initiative populaire recueillît 67.361 signatures pour être prise en considération; mais les habitants de Bützow ne purent gagner à leur cause que 30.167 électeurs. L'initiative populaire avait donc échoué (3).

L'initiative populaire de 1928 ne devait pas avoir plus de succès. Il s'agissait de renvoyer devant la Haute Cour, pour forfaiture, les trois ministres du pays qui se seraient rendus

(1) Thoma, op. cit., page 504.

(2) Regierungsblatt für Mecklemburg Schwerin, n° 66, 24 novembre.

(3) Hartwig, op. cit., page 125.

coupables de « violation préméditée de la constitution ». Le crime reproché au gouvernement était le suivant : au cours de l'été 1927, des orages et autres intempéries avaient causé de gros dommages aux agriculteurs du pays et, en novembre de la même année, le gouvernement du Reich avait fait parvenir à celui de Mecklembourg-Schwerin des secours pour les victimes. Ces secours ne furent distribués par le ministère de Mecklembourg qu'en février 1928, et après déduction des impôts et fermages dus par ceux qui en étaient bénéficiaires. C'était cette manière d'agir que certains milieux agricoles reprochaient au gouvernement ; le Landtag ayant repoussé la mise en accusation devant la Haute Cour, une initiative populaire fut introduite dans ce but. L'initiative fut admise le 2 avril 1928 (1) et les délais d'inscription fixés du 15 au 22 avril. Le nombre des électeurs étant de 410.757, il fallait qu'elle recueillît 68.460 signatures ; 836 districts sur 1.650 participèrent au vote, mais malgré cette abstention totale de la moitié du pays, l'initiative recueillit 62.258 signatures (2). Il ne lui manquait donc que 6.000 signatures pour être prise en considération.

Depuis ces deux tentatives malheureuses, les électeurs de Mecklembourg-Schwerin n'ont plus fait usage de leur droit d'initiative.

§ 2. — L'ÉTAT LIBRE DE MECKLEMBOURG-STRELITZ

Le gouvernement provisoire de Mecklembourg-Strelitz publia le 19 novembre 1918 une loi convoquant une Assemblée nationale élue au suffrage universel. Les électeurs de ce pays, qui n'avaient encore jamais eu le droit d'élire leur Landtag, étaient invités à considérer le nouveau droit qui leur était accordé à sa juste valeur : le vote était une obligation civique et l'abstention était punie d'une amende de 3 à 150 marks (3). A peine élue, l'Assemblée nationale vota une constitution qui fut promulguée le 29 janvier 1919 (4) ;

(1) Regierungsblatt für Mecklemburg Schwerin, 1928, n° 20.

(2) Regierungsblatt für Mecklemburg Schwerin, 1928, n° 27.

(3) Amtlicher Anzeiger für Mecklemburg Strelitz, 1918, page 1177.

(4) Amtlicher Anzeiger für Mecklemburg Strelitz, 1919, page 147.

c'était la première constitution qui fut publiée dans un Etat allemand depuis la révolution.

L'initiative populaire ne figurait pas dans ce document qui introduisait seulement le referendum de partage en cas de conflit entre le gouvernement et le Landtag. La position du Landtag, élu pour trois ans, était d'ailleurs très forte, puisqu'il ne pouvait ni se dissoudre, ni être dissous par le gouvernement ou par referendum, sauf lorsque le gouvernement soumettait au peuple, dans les 4 semaines, suivant son vote, une loi votée par le Landtag. Dans ce cas, le Landtag devait être dissous si la loi était rejetée par le peuple ; le gouvernement devait, au contraire, se retirer lorsque la loi avait été ratifiée par le referendum.

L'article 47 de cette constitution prévoyait que le deuxième Landtag élu devrait opérer une revision totale de la constitution. Cette revision intervint en effet, et un nouveau texte, qui admettait l'initiative populaire, fut publié le 24 mai 1923 (1). Aucune loi n'a été votée pour régler la procédure de l'initiative populaire et du referendum.

1° *L'initiative populaire.*

a) *Objet.* — L'initiative populaire peut porter sur le vote, la modification ou l'abrogation d'une loi ordinaire ou constitutionnelle (art. 32), à l'exclusion du budget et des lois d'impôts. Le peuple ne peut demander la dissolution du Landtag, élu pour 3 ans.

b) *Procédure.* — La procédure n'a pas encore été réglée par le législateur. La constitution spécifie seulement qu'une initiative populaire doit être prise en considération lorsqu'elle a réuni le cinquième des signatures des électeurs, le quart s'il s'agit de lois constitutionnelles (art. 32 et 33).

2° *Referendum.*

La constitution n'a pas introduit l'initiative referendum ni la dissolution du Landtag par referendum. Celui-ci peut

(1) Amtlicher Anzeiger für Mecklenburg Strelitz, 1923, page 363.

porter sur une loi d'initiative populaire ou sur une décision du Landtag soumise au peuple par le gouvernement.

a) Loi d'initiative populaire. — Le gouvernement doit soumettre au peuple, dans les trois mois, un projet de loi d'initiative populaire que le Landtag n'a pas voté sans modification (art. 32). Une loi constitutionnelle ne peut être votée par referendum qu'à la majorité des deux tiers des électeurs inscrits. C'est là une difficulté propre à décourager les partisans les plus convaincus d'une initiative populaire tendant à modifier la constitution. Les lois d'initiative populaire ne modifiant pas la constitution sont votées à la simple majorité des suffrages exprimés.

b) Décision du Landtag. — Le gouvernement de Mecklembourg-Strélitz peut soumettre au referendum les « décisions » de toute nature votées par le Landtag, aussi bien les lois de budget ou d'impôts que les lois ordinaires, les ratifications de traités, etc. Il n'est pas nécessaire que la décision (*Beschluss*) du Landtag soit incorporée dans une loi (art. 22 § 1). Le gouvernement n'a pas le droit de demander au Landtag une deuxième délibération ; il doit ordonner le referendum dans le mois suivant le vote de la loi ou de la décision par le Landtag. La majorité des suffrages exprimés décide. La ratification de la loi entraîne la démission du gouvernement ; son rejet a pour conséquence immédiate la dissolution du Landtag.

La législation sur l'initiative populaire et de referendum n'a encore jamais été utilisée en Mecklembourg-Strélitz.

SECTION V. — OLDENBOURG, BRUNSCHWIG ET ANHALT

§ 1. — L'ÉTAT LIBRE D'OLDENBOURG

La constitution du grand duché d'Oldenbourg du 22 novembre 1852, a été remplacée par la constitution du 17 juin 1919 (1), qui fait de l'Etat d'Oldenbourg une république démocratique et y introduit l'initiative populaire et le referendum. La loi du 10 mai 1922 (2) règle la procédure de l'initiative populaire et du referendum.

1° *L'initiative populaire.*

a) *Objet.* — Les lois de budget, d'impôts et de traitements sont exclues de l'initiative populaire qui peut demander le vote, l'abrogation ou la modification de lois qui ne rentrent pas dans cette catégorie (art. 66). Le peuple peut également demander un referendum sur la dissolution du Landtag. Ce droit n'est pas accordé expressément au peuple par la constitution, qui se contente de dire que le Landtag peut être dissous par referendum (art. 55), mais le gouvernement d'Oldenbourg ayant le droit de prononcer la dissolution du Landtag, il est bien évident que le peuple seul pourra avoir à demander un referendum sur la dissolution.

b) *Procédure.* — La loi de 1921 s'est inspirée en partie de la législation badoise, en partie de la législation hessoise. Il n'y a pas de procédure d'admission ; les promoteurs de l'initiative déposent les listes dans les bureaux des autorités communales, qui ont à veiller à ce que seuls des électeurs s'inscrivent sur les listes. La loi admet

(1) Gesetzblatt für den Freistaat Oldenburg, 20 juin 1919.

(2) Gesetzblatt für den Freistaat Oldenburg, 1921, page 135.

même dans un cas le vote par représentation : un électeur incapable de se rendre au bureau d'inscription, peut faire remplacer sa signature par la mention de son incapacité (art. 8 § 2) (1). Aucun délai n'est fixé pour l'inscription ; lorsque les 20.000 signatures requises sont fournies, les listes sont adressées au ministère d'Etat qui les fait examiner par une commission électorale. Le Landtag décide ensuite sur la validité de l'initiative.

2° *Initiative referendum.*

Le domaine de l'initiative referendum est particulièrement vaste en Oldenbourg, puisque, exception faite des lois de budget, d'impôts et de traitements, elle peut porter sur toutes les lois votées par le Landtag et sur tous les projets ou propositions de lois rejetés par le Landtag (art. 67). Le contrôle du peuple peut s'effectuer de façon d'autant plus efficace que le Landtag n'a aucun moyen pour soustraire ses décisions à l'examen du peuple. la déclaration d'urgence étant inconnue en Oldenbourg.

L'initiative referendum doit être introduite dans un délai de trois mois après le vote ou le rejet de la loi. Le nombre des signatures à fournir est également de 20.000.

3° *Referendum.*

Le referendum peut être introduit à la demande de 20.000 électeurs, du Landtag ou du gouvernement. Il peut avoir pour objet un projet de loi d'initiative populaire, une loi du Landtag ou la dissolution du Landtag.

a) *Loi d'initiative populaire.* — Le gouvernement doit présenter au Landtag un projet de loi d'initiative populaire soutenu par plus de 20.000 électeurs et, en cas de rejet, il doit ordonner un referendum. La loi est votée à la majorité des suffrages exprimés, mais la constitution d'Oldenbourg a pratiquement interdit toute initiative sur une loi constitutionnelle, en exigeant pour qu'une telle loi soit votée, la

(1) Küllmann, op. cit., page 81.

majorité des deux tiers des électeurs inscrits (1) (art. 68 § 2).

b) *Loi du Landtag non encore publiée.* — Une loi du Landtag peut être soumise au referendum à la suite d'une initiative referendum, à la demande du Landtag ou à celle du gouvernement. La situation respective du ministère et du Landtag en Oldenbourg est très singulière et unique dans les constitutions allemandes : le ministère et le parlement sont placés sur un pied d'égalité et leurs droits dans le domaine législatif sont identiques. L'article 34 dit en effet que le pouvoir législatif est exercé par « le Landtag et le **gouvernement** », et il ajoute que « les lois ne peuvent être promulguées, modifiées ou abrogées que par accord du ministère d'Etat et du Landtag ».

Le Landtag ne peut obliger le gouvernement à publier une loi qui n'a pas son assentiment. Dans ce cas, le ministère peut demander au Landtag une deuxième délibération qui ne peut lui être refusée. Lorsque cette deuxième délibération ne peut aboutir à une entente, la loi a échoué, à moins que le gouvernement ou le parlement n'ait un intérêt particulier à la faire aboutir.

Le ministère ou le Landtag peuvent en effet décider dans les deux semaines, un referendum sur la loi faisant l'objet du différend. Le ministère est obligé d'ordonner un referendum si le Landtag le demande ; le referendum doit avoir lieu dans les deux mois (art. 34).

La loi est votée lorsqu'elle est approuvée par la majorité des votants ; elle doit être ratifiée par la majorité des deux tiers des inscrits si elle a pour objet une modification de la constitution.

c) *Dissolution du Landtag.* — Le Landtag d'Oldenbourg est élu pour trois ans et peut voter sa dissolution anticipée ; il peut également être dissous par le gouvernement ou par referendum. Le gouvernement d'Oldenbourg est le seul gouvernement allemand qui puisse prononcer la dissolution du Landtag sans consultation populaire ; il ne peut d'ailleurs

(1) Hartwig, op. cit., page 80.

faire usage de ce droit que lorsque le Landtag a voté un ordre du jour de défiance (art. 40 § 6) (1).

La dissolution du Landtag par referendum sur initiative populaire est votée à la majorité des votants ; aucun minimum de participation n'est exigé (art. 68).

L'Oldenbourg est le seul pays allemand dans lequel une initiative populaire ait réalisé par referendum le but qu'elle se proposait.

L'initiative avait pour objet la dissolution du Landtag élu le 17 mai 1931. Depuis que les élections du 20 mai 1928 avaient fait entrer trois nationaux socialistes au Landtag d'Oldenbourg, la tâche du gouvernement bourgeois, qui devait nécessairement comprendre dans sa majorité les trois députés hitlériens, était devenue très délicate. Une crise ministérielle éclata au début de l'été 1930 et ne put être résolue avant la fin de novembre ; à cette époque, M. von Cassebohn, conservateur, fut élu ministre président par 22 voix sur 35, le Landtag comprenant 48 députés. Les élections du 14 mai 1931 amenèrent un bouleversement complet dans la composition des partis au Landtag : les nationaux socialistes obtenaient 19 sièges, les autres partis de droite 5, soit au total 24 sur 48. L'élection d'un gouvernement à la majorité absolue des suffrages était donc impossible et, bien que le 16 juin le Landtag ait retiré sa confiance au gouvernement — qui n'avait recueilli que 4 voix ! —, le ministère resta en fonctions, s'apprêtant à expédier pendant trois ans les affaires courantes, au grand scandale des nationaux socialistes.

La dissolution étant impossible à obtenir du Landtag — il faut d'après la constitution qu'elle soit votée par 32 députés sur 48 — le parti national socialiste, le parti national allemand et le « *Landvolk* » se réunirent en un « front national » pour faire voter par referendum la dissolution du Landtag. A la fin de janvier 1932, 80.000 électeurs, c'est-à-dire plus de quatre fois le minimum nécessaire, s'étaient inscrits sur les listes de l'initiative (2). Le Landtag refusant

(1) Le gouvernement a fait usage de ce droit le 25 mars 1925 ; les électeurs lui donnèrent raison contre le Landtag.

(2) Leipziger Neueste Nachrichten, 18 avril 1932.

toujours de se dissoudre, le referendum fut fixé au 17 avril 1932. Les communistes s'étaient joints à la demande du « front national » et les autres partis, centre, démocrates et social-démocrates, ne pouvant conseiller à leurs électeurs de voter pour un Landtag qui n'avait pu donner que le spectacle de son impuissance, recommandaient à leurs partisans de s'abstenir.

Le succès du referendum était donc certain, aucun minimum de participation n'étant exigé. La participation n'atteignit d'ailleurs que 35 %, 126.402 voix se prononçant pour la dissolution, 5.809 contre (1); il y avait 1.087 bulletins nuls.

Les nouvelles élections eurent lieu le 27 mai 1932, elles donnèrent aux nationaux socialistes la majorité absolue dans le Landtag, où ils obtenaient 24 sièges sur 46, leurs alliés du « front national » les nationaux allemands maintenaient leurs positions.

§ 2. — L'ETAT LIBRE DE BRUNSCHWIG

La révolution en Brunswick eut un caractère particulièrement violent et durable. En novembre 1918, se formèrent des conseils d'ouvriers et paysans qui s'emparèrent du pouvoir et établirent un régime de dictature. Les lois — telles la loi sur la formation de la garde rouge — étaient signées par le président de la république, les membres des conseils d'ouvriers, soldats et paysans, le commissaire du peuple pour la défense révolutionnaire et un marin. Le pouvoir devait appartenir aux conseils de travailleurs, élus par tous ceux « capables de produire », et aux conseils de soldats, élus par les membres de la garde rouge (loi du 12 novembre 1918) (2). Une Assemblée nationale fut également convoquée ; les élections eurent lieu le 22 décembre 1918 et donnèrent la majorité absolue aux partis d'extrême gauche.

(1) Völkischer Beobachter, 26 avril 1932.

(2) Koellreuter. Die Verfassungsentwicklung in Oldenburg, Braunschweig, Anhalt, Lippe, Schaumburg-Lippe und Waldeck. Jahrbuch des öff. Rechts, 1921, tome 10, page 410.

Un premier projet de constitution de la « république socialiste de Brunshwig » fut discuté en février 1919 par les divers conseils de travailleurs et de soldats ; les droits politiques n'étaient accordés qu'aux travailleurs de l'esprit et du corps (1). Ce projet, remanié et amendé, devint la constitution provisoire du 27 février 1919 (2). D'après l'article 2 de cette constitution, « toute puissance émane du peuple et elle est exercée par l'Assemblée nationale élue pour un an, par les conseils de travailleurs et de paysans, par les conseils des représentants du peuple et par les conseils locaux d'ouvriers ». Le pouvoir législatif appartient à l'Assemblée nationale, mais le conseil des travailleurs et paysans, « qui a pour mission de préparer la socialisation », a le droit de veto contre les lois votées par l'Assemblée nationale (art. 4). Lorsque l'entente ne peut se réaliser entre l'Assemblée et le conseil des travailleurs, le conseil des représentants du peuple, qui est le gouvernement élu par l'Assemblée nationale, doit immédiatement ordonner un referendum.

Cette constitution provisoire resta près de trois années en vigueur, sans que le gouvernement fasse jamais usage de son droit d'en appeler au referendum. Ces trois années furent d'ailleurs marquées par des troubles de toute sorte, des grèves et des émeutes, la proclamation de l'état de siège et l'occupation du pays par les troupes du Reich.

La constitution définitive ne fut promulguée que le 6 janvier 1922 (3) et la loi sur la procédure de l'initiative populaire et du referendum, le 10 mars 1923 (4).

La puissance publique émane du peuple, qui ne peut se soustraire à l'obligation d'exercer son droit de souveraineté » ; « tout citoyen est obligé de prendre part aux votes et aux élections (art. 2) ». Cette obligation n'est d'ailleurs accompagnée d'aucune sanction.

1° Initiative populaire .

a) *Objet.* — L'initiative populaire peut avoir pour objet

(1) C'est ainsi que les jeunes mères n'allaitant pas leurs enfants n'avaient pas le droit de vote.

(2) Gesetz- und Verordnungssammlung, 1919, n° 26.

(3) Gesetz- und Verordnungssammlung, 1922, page 55.

(4) Gesetz- und Verordnungssammlung, 1923, page 103.

le vote, la modification ou l'abrogation d'une loi ordinaire ou constitutionnelle, et la dissolution du Landtag (articles 41 et 23). Une initiative populaire ne peut avoir lieu sur les lois de budget, les lois de finances, d'impôts et de traitements des fonctionnaires (art. 41 § 3).

b)° Procédure. — La demande d'admission doit être présentée au ministre de l'Intérieur de Brunswick et être accompagnée d'un projet de loi détaillé, soutenu par 2.000 électeurs. Le ministre doit, s'il admet l'initiative populaire, publier le texte du projet et ordonner un referendum préparatoire (*Vorabstimmung*) sur la question de savoir si le projet de loi doit être soumis ou non au peuple. Il n'y a donc pas de procédure d'inscription ; le referendum préparatoire ayant tous les caractères d'un referendum proprement dit, on ne voit pas très bien l'intérêt que présente un tel système de referendum à deux tours — surtout si l'on songe que la constitution fait à tous les citoyens un devoir de participer aux « élections et aux votes ». Mais la constitution elle-même se montre sceptique sur la valeur de cette obligation électorale, puisqu'elle spécifie qu'il n'y a lieu à referendum que si le projet de loi a recueilli, lors du referendum préparatoire, la majorité des suffrages exprimés et au moins le dixième des voix des électeurs inscrits (art. 41 § 2).

2° Referendum.

La constitution de Brunswick n'a pas admis l'initiative referendum ; elle a par contre introduit le referendum sur un projet de loi d'initiative populaire, une loi du Landtag, la dissolution du Landtag.

a) Loi d'initiative populaire. — Le gouvernement doit soumettre au Landtag un projet de loi d'initiative populaire qui a reçu la majorité des suffrages exprimés, et au moins le dixième des voix des électeurs inscrits. En cas de rejet par le Landtag (1), le gouvernement doit ordonner un referendum.

(1) Le Landtag doit prendre position dans les deux mois. Cf. Küllmann, *op. cit.*, page 82.

Une loi d'initiative populaire ne peut être votée par referendum que si la majorité des électeurs inscrits a pris part au vote. La majorité des suffrages exprimés décide, mais une loi modifiant la constitution n'est votée que si elle est approuvée par la majorité des électeurs inscrits (art. 42).

b) Loi du Landtag non encore promulguée. — Le gouvernement de Brunswick peut demander au Landtag une deuxième délibération sur une loi votée, et cette deuxième délibération ne peut lui être refusée. Mais là se bornent les pouvoirs du gouvernement ; il a donc uniquement un droit de « vote suspensif » (1) et il ne peut soumettre au referendum une loi que le Landtag a voté à nouveau lors de la deuxième délibération. Le Landtag peut, par contre, ordonner un referendum sur toute loi qu'il a votée et même sur toutes les questions dont il a eu à s'occuper, et qui ne font pas l'objet d'un texte de loi (2) (art. 42 § 1).

Les conditions requises pour la ratification d'une loi ou d'une décision du Landtag sont les mêmes que celles exigées pour le succès d'une loi d'initiative populaire.

c) Dissolution du Landtag. — Le gouvernement ne peut pas dissoudre le Landtag ni même proposer au peuple sa dissolution. Le parlement de Brunswick est élu pour trois ans et peut se dissoudre lui-même à la majorité des deux tiers. Il peut également être dissous par referendum, à la suite d'une initiative populaire, lorsque la majorité des électeurs inscrits se prononce pour la dissolution (art. 42 § 3). En cas de dissolution, les nouvelles élections doivent avoir lieu dans les deux mois.

Le peuple de Brunswick a déjà essayé à deux reprises d'obtenir par referendum la dissolution anticipée du Landtag, mais ces tentatives n'ont pas été couronnées de succès.

La première demande de dissolution fut faite en 1924 ; elle visait le Landtag élu le 22 janvier 1922, dans lequel les social-démocrates et les communistes disposaient de la majorité absolue des mandats. Le gouvernement était entre les

(1) Venator, op. cit., page 62.

(2) Klinghoffer, op. cit., page 24 ; Hartwig, op. cit., page 77.

maines des partis d'extrême gauche, et sa gestion était vivement critiquée par les partis bourgeois. En 1924, le parti national allemand décida d'introduire une initiative populaire dont le but était la dissolution du Landtag et la réduction de 60 à 48 du nombre des députés. La proposition d'admission fut déposée le 21 février 1924, mais l'examen des signatures fournies donna lieu à un certain nombre de difficultés et de contestations, et ce ne fut que le 21 mai (1) que le gouvernement publia une ordonnance admettant l'initiative populaire et fixant le referendum préparatoire au 13 juillet. Sur 324.165 électeurs, 75.144 se prononcèrent pour la demande de referendum, 6.275 contre (2). La proportion du dixième requise par la constitution était dépassée, et le gouvernement devait ordonner le referendum si le Landtag n'acceptait pas de voter la réduction du nombre des députés et de se dissoudre. Le Landtag rejeta le 19 août les demandes présentées par l'initiative populaire, et, par ordonnance du 13 octobre, le gouvernement fixait le referendum au 30 novembre ; on ne pouvait reprocher au gouvernement de faire preuve d'une grande précipitation.

Mais après avoir réduit à 48 le nombre des députés, le Landtag estima, à la réflexion, qu'il valait mieux ne pas se soumettre à l'épreuve du referendum et, le 4 novembre, il vota sa dissolution et fixa au 7 décembre les nouvelles élections. Le referendum du 30 novembre devenait donc sans objet, mais il n'était dans les pouvoirs de personne de le supprimer purement et simplement. Le Landtag eut donc recours à un subterfuge et vota le 11 novembre une loi spécifiant qu'il n'y aurait lieu à referendum que si 100 électeurs protestaient contre cette suppression avant le 21 novembre (3). Il n'y eut pas de protestations et le 25 novembre 1924, le ministère déclarait que le referendum n'aurait pas lieu (4). Aux élections du 7 décembre 1924, la majorité d'extrême gauche se transforma en une minorité de 21 siè-

(1) Braunschweigische Staatszeitung, 21 mai 1924 ; Hartwig, op. cit., page 122.

(2) Braunschweigische Staatszeitung, 21 juillet 1924.

(3) Gesetz- und Verordnungssammlung, 1924, page 254.

(4) Braunschweigische Staatszeitung, 25 novembre 1924.

ges sur 48, le « bloc de travail », composé des partis de droite et d'extrême droite obtenant à lui seul 25 sièges. Le Landtag n'avait donc pas à regretter d'avoir évité le referendum qui aurait très probablement abouti à sa dissolution.

Le Landtag élu en décembre 1924 fut remplacé en novembre 1927 par un parlement à majorité social-démocrate, qui prononça sa dissolution le 31 juillet 1930. Les nouvelles élections eurent lieu en même temps que les élections au Reichstag, le 14 septembre 1930. La majorité passait aux mains des nationaux allemands et des nationaux socialistes et, le 1^{er} octobre, le Landtag élisait comme ministre président, le Dr Küchental, national allemand, et comme ministre de l'Intérieur, M. Franzen, national socialiste, remplacé par la suite par M. Klagges.

Un changement aussi radical ne fut pas du goût des communistes qui introduisirent, dès le printemps de 1931, une demande de dissolution du Landtag. Le referendum préparatoire fixé au 28 juin se termina, contre toute attente, par un succès pour les auteurs de la proposition. Près de 40.000 électeurs — sur 345.000 — demandèrent le referendum, qui fut fixé au 15 novembre et échoua de la façon la plus complète, le nombre des votants n'ayant dépassé que de quelques milliers celui du referendum préparatoire (1).

§ 3. — L'ÉTAT LIBRE D'ANHALT

Les deux duchés d'Anhalt Dessau et d'Anhalt Bernbourg avaient reçu lors de leur réunion en 1863 une constitution établissant une monarchie représentative. Le ministère, purement bureaucratique, n'était pas responsable devant l'unique Chambre du parlement, dont les membres étaient en partie nommés par le duc, en partie élus par les propriétaires fonciers et les commerçants les plus imposés, en partie enfin, par les autres électeurs, au scrutin à deux degrés. La révolution éclata le 11 novembre 1918 à Dessau, des conseils

(1) Frankfurter Zeitung, 17 novembre 1931.

d'ouvriers et soldats se formèrent et un gouvernement provisoire ordonna l'élection d'une Assemblée nationale constituante. Cette Assemblée, élue le 15 décembre 1918, vota la nouvelle constitution de l'Etat qui fut publiée le 18 juillet 1919 (1). La loi réglant la procédure de l'initiative populaire et du referendum est intervenue le 5 juin 1923 (2).

1° *L'initiative populaire.*

a) *Objet.* — L'initiative populaire peut porter sur le vote, la modification ou l'abrogation d'une loi ordinaire ou constitutionnelle, à l'exception des lois de budget, d'impôts ou de traitements (art. 9). Le peuple peut également demander un referendum sur la dissolution du Landtag (art. 11).

b) *Procédure.* — La loi de 1923 a adopté la procédure en vigueur dans le Reich. La demande d'admission doit être signée par 3.000 électeurs ou appuyée par un groupement de plus de 10.000 membres. Elle ne peut porter que sur un projet de loi détaillé et motivé, sauf le cas de dissolution du Landtag, et doit être adressée au ministre de l'Intérieur. Si le ministre ne croit pas devoir admettre l'initiative, il renvoie la demande au Landtag qui décide en dernier ressort. En cas d'admission, le projet de loi doit être publié par le ministère qui fixe en même temps les délais d'inscription. Ceux-ci doivent comprendre 14 jours et ne peuvent commencer à courir moins de deux semaines après la publication de l'admission.

Une initiative populaire doit être prise en considération lorsqu'elle a réuni les signatures du quart des électeurs (art. 9 § 2), d'un tiers s'il s'agit de la dissolution du Landtag (art. 11 § 2).

2° *Le referendum.*

Il n'y a pas d'initiative referendum en Anhalt; le referendum peut avoir pour objet une loi votée par le Landtag ou la dissolution du Landtag.

(1) *Gesetzsammlung für Anhalt*, 1919, page 79.

(2) *Gesetzsammlung für Anhalt*, 1923, page 85.

Une loi d'initiative populaire ne peut pas être soumise au referendum. Le Landtag d'Anhalt peut voter la loi présentée par initiative populaire ou la rejeter ; dans tous les cas, sa décision est définitive et il ne peut y avoir lieu à referendum. L'Anhalt est le seul pays dans lequel l'initiative populaire se borne à un droit de présentation d'un projet au Landtag, et n'entraîne pas un referendum si le Landtag ne vote pas la loi qui lui est présentée. Le gouvernement n'a pas davantage le droit d'ordonner un referendum sur le rejet du projet de loi par le Landtag (1).

a) *Loi du Landtag non encore promulguée.* — Le gouvernement d'Anhalt a un délai de deux mois pour demander au Landtag une deuxième délibération sur une loi qu'il n'approuve pas (art. 42). Si la loi est votée lors de cette deuxième délibération à la majorité des deux tiers du nombre légal de députés, le gouvernement doit la promulguer, à moins que dans les deux mois, il ne décide de la soumettre au referendum. Si, au contraire, la loi ne recueille pas les deux tiers des voix du nombre légal des députés, elle doit être considérée comme rejetée, à moins que dans les deux mois le Landtag ne décide un referendum (art. 42).

Cette procédure ne s'applique pas lorsqu'il s'agit d'un différend résultant d'une augmentation des dépenses ou de la création de nouveaux impôts. L'article 46 interdit en effet d'en appeler au peuple dans ce cas pour trancher le conflit.

La décision est prise à la majorité des suffrages exprimés.

b) *Dissolution du Landtag.* — Le Landtag d'Anhalt est élu pour trois ans et n'a pas le droit de voter lui-même sa dissolution. Une initiative populaire demandant la dissolution du Landtag, devra donc, dans tous les cas, être soumise au referendum. Le gouvernement peut également proposer au peuple la dissolution du Landtag (art. 11), il ne peut plus alors être renversé avant le referendum (2).

La constitution ne spécifiait pas les conditions que devait

(1) Cf. Hartwig, op. cit., page 64 ; Venator, op. cit., page 81.

(2) Les ministres ne peuvent être membres du Landtag.

remplir le referendum pour entraîner la dissolution du Landtag, et on en concluait que la dissolution pouvait être prononcée à la majorité des suffrages exprimés, quel que soit le nombre des votants.

Mais, en 1931, les partis de droite décidèrent de demander par voie d'initiative populaire, la dissolution du Landtag élu le 20 mai 1928, dans lequel la majorité appartenait aux partis de gauche. Aussitôt, les démocrates et les social-démocrates prirent les mesures nécessaires pour empêcher la dissolution et, avec l'aide des communistes, ils firent voter le 26 mars 1931 une loi exigeant pour la dissolution du Landtag par referendum, l'approbation de la majorité des électeurs inscrits. Cette loi n'ayant pas été votée à la majorité requise pour les lois constitutionnelles, les partis gouvernementaux déclarèrent qu'elle ne modifiait pas la constitution mais seulement la loi sur la procédure du referendum du 5 juin 1923.

Les partis de droite ne se laissèrent pas décourager par ces nouvelles mesures, et introduisirent une demande d'admission d'initiative populaire sur la dissolution du Landtag. Les inscriptions eurent lieu du 18 juillet au 2 août 1931, mais leur chiffre n'atteignit pas celui du tiers des électeurs inscrits, requis pour que l'initiative soit soumise au referendum. Il fallait en effet 77.000 signatures et les listes n'en contenaient que 73.000. Aux élections du 24 avril 1932 les mêmes partis de droite recueillaient plus de 110.000 voix et obtenaient la majorité absolue au Landtag.

SECTION VI. — LIPPE ET SHAUMBOURG-LIPPE

§ 1. — L'ETAT LIBRE DE LIPPE-DETMOLD

La principauté de Lippe reçut le 13 décembre 1919 une constitution provisoire, qui la transformait en un Etat démocratique, et remplaçait son parlement, élu au système dit des « classes », par un Landtag élu au suffrage universel. La constitution de 1919 fut suivie d'une autre, promulguée le 21 décembre 1920 (1), en même temps que la loi sur la procédure de l'initiative populaire et du referendum (2) qui fut complétée par l'ordonnance du 23 juin 1928 (3).

1° *Initiative populaire.*

a) Objet. — L'initiative populaire peut avoir pour objet la modification ou l'abrogation des lois ordinaires ou constitutionnelles, à l'exception des lois de budget, de traitements et d'impôts (art. 10). La demande de dissolution du Landtag peut également faire l'objet d'une initiative populaire, mais elle ne peut être introduite qu'après la clôture de la première session du Landtag ou, si celle-ci se prolonge, moins de trente jours après son ouverture (art. 11).

b) Procédure. — La demande d'admission doit être adressée au ministre de l'Intérieur de Lippe ; elle doit avoir pour objet un projet détaillé et être soutenue par 100 électeurs (4). Le gouvernement doit, s'il admet l'initiative, publier le projet de loi et fixer les délais d'inscription : d'une part un délai de 15 jours, pendant lesquels les partisans de l'initiative pourront s'inscrire sur les listes déposées dans les bureaux des autorités communales, d'autre part un

(1) Lippische Gesetzsammlung, 1920, page 341.

(2) Lippische Gesetzsammlung, 1920, page 357.

(3) Lippische Gesetzsammlung, 1928, page 721.

(4) Le pays de Lippe a environ 100.000 électeurs.

délai de trois mois, pendant lesquels les signatures pourront être recueillies de maison en maison, si le nombre des inscriptions sur les listes remises aux autorités communales n'est pas suffisant. Les délais expirés, les listes sont adressées à la commission de vote qui publie le résultat de l'initiative dans le « *Staatsanzeiger* ».

Une initiative populaire doit être prise en considération lorsqu'elle a été appuyée par un sixième des électeurs, un tiers s'il s'agit de la dissolution du Landtag ou de modifications constitutionnelles (art. 10).

2° *Referendum*.

L'initiative referendum n'a pas été introduite par la constitution. Le referendum peut avoir pour objet un projet de loi d'initiative populaire, une loi du Landtag et la dissolution du Landtag

a) *Loi d'initiative populaire*. — Le Landtag a trois mois pour accepter ou rejeter un projet de loi présenté par initiative populaire. En cas de rejet, le projet doit être soumis au referendum dans les 42 jours (art. 10).

Une loi d'initiative populaire ne peut être votée par referendum que si la majorité des électeurs a participé au vote. Si la loi modifie la constitution, elle doit être approuvée par la majorité des électeurs inscrits ; il suffit dans les autres cas de la majorité des suffrages exprimés.

b) *Loi du Landtag non encore promulguée*. — Le gouvernement a un délai d'un mois pour demander au Landtag une deuxième délibération sur une loi qui n'a pas son approbation. Si le Landtag maintient son texte, le gouvernement doit publier la loi ou ordonner dans les trois semaines un referendum (art. 20, § 4). Si le Landtag a modifié son texte, mais dans une mesure qui ne paraît pas suffisante au gouvernement, celui-ci doit publier la loi ou demander dans le mois au Landtag une troisième délibération. Il ne peut y avoir lieu à referendum que lorsque le Landtag vote à nouveau, sans modification, la loi que lui a renvoyée le gouvernement. Lorsqu'il s'agit de lois d'impôts de budget ou de traitements, le gouvernement ne peut ordonner le re-

ferendum qu'après une décision prise à l'unanimité par ses trois membres (art. 20, § 8).

Les conditions de vote de la loi par referendum sont les mêmes que pour les projets de loi d'initiative populaire.

c) *Dissolution du Landtag.* — Le Landtag de Lippe comprend 21 membres élus pour quatre ans ; il ne peut être dissous que par referendum, à la demande du gouvernement ou du tiers des électeurs. Le Landtag ne peut plus renverser le gouvernement depuis le moment où celui-ci l'a informé qu'il avait décidé un referendum sur sa dissolution, jusqu'au jour où les résultats officiels du referendum sont publiés. Pour éviter que le gouvernement ne profite de cette situation pour prendre des mesures qui n'auraient pas l'approbation du Parlement, la constitution prescrit que, dans ce cas, une commission de trois membres, comprenant le président du Landtag et deux députés, doit assister aux Conseils des ministres avec voix consultative et peut opposer son veto à toute décision prise par le gouvernement.

La dissolution du Landtag est prononcée à la majorité des votants, à condition que la majorité des électeurs inscrits ait pris part au vote. En cas de dissolution, les nouvelles élections doivent avoir lieu dans les 42 jours.

La demande de referendum sur la dissolution du Landtag a déjà fait deux fois l'objet d'une initiative populaire. Il s'agissait la première fois de la nomination d'un inspecteur d'écoles dont les sentiments religieux ne convenaient pas aux partis de droite et d'extrême droite qui formaient l'opposition. Le gouvernement était composé d'un social-démocrate, d'un démocrate et d'un membre du « parti des droits du peuple », et disposait dans le Landtag élu le 6 janvier 1929, d'une majorité de 11 voix sur 21. L'opposition formée des nationaux socialistes, des nationaux allemands, des paysans chrétiens nationaux, des populistes, du « Landvolk » et de la réunion économique, décida de recourir au referendum pour obtenir la dissolution du Landtag, et par suite, la chute du gouvernement et la révocation de l'inspecteur coupable d'indifférence religieuse. Le gouvernement admit l'initiative présentée par « la commission pour la demande populaire », et fixa les délais d'inscription du 25 juil-

let au 7 août 1929, le délai pour recueillir les signatures à domicile allant jusqu'au 7 octobre. La Lippe ayant 107.802 électeurs, l'initiative devait être appuyée par 35.934 signatures pour être prise en considération. Les listes remises aux autorités communales ne reçurent que 13.224 signatures et les signatures recueillies à domicile n'atteignirent pas le nombre de 20.000. Trois mille voix environ manquaient pour que l'initiative populaire pût être prise en considération. Elle avait d'ailleurs atteint son but, le gouvernement ayant prononcé la révocation de l'inspecteur (1).

Le même Landtag fit d'ailleurs l'objet en 1931, d'une nouvelle demande de dissolution, à la suite des succès obtenus par les partis d'extrême droite lors des élections au Reichstag du 14 septembre 1930. Le 21 octobre 1930, le Landtag refusa par 12 voix contre 9, de prononcer sa dissolution; le 24, il repoussa une motion invitant le gouvernement à ordonner un referendum sur la dissolution du Landtag. Les partis d'extrême droite résolurent alors d'avoir recours à l'initiative populaire et déposèrent une demande d'admission dans ce sens. Les délais d'inscription furent fixés du 3 au 16 janvier et, éventuellement, jusqu'au 16 avril. Mais les listes recueillirent rapidement — de justesse d'ailleurs — les signatures demandées, et le 31 mars le gouvernement annonçait que le referendum aurait lieu le 26 avril 1931. La demande de dissolution fut repoussée, 35.000 électeurs seulement ayant voté pour elle, au lieu de 54.000 exigés par la loi (2).

§ 2. - L'ETAT LIBRE DE SCHAUMBOURG-LIPPE.

La petite principauté de Schaumbourg-Lippe a eu également deux constitutions depuis que les événements de 1918

(1) Hartwig, op. cit., page 124.

(2) La loi électorale du 7 décembre 1920 avait institué le vote obligatoire et punissait l'abstention d'une amende. L'obligation électorale persiste mais la sanction a été abolie par la loi du 15 octobre 1928 (Gesetzsammlung, page 787).

l'ont fait passer de l'état de principauté à celui de république démocratique.

Le premier de ces textes, voté le 14 mars 1919 (1), fut remanié le 22 décembre 1919 (2). L'initiative populaire y était inconnue mais le peuple avait le droit d'initiative-referendum : 20 % des électeurs pouvaient demander, dans les trois semaines suivant le vote d'une loi, que cette loi soit soumise au referendum (art. 9). Le gouvernement avait de son côté un délai de deux semaines pour introduire un referendum sur une loi votée par le Landtag (art. 10). Le Landtag composé de 15 membres ne pouvait ni se dissoudre ni être dissous ; il était élu pour 3 ans (3).

Cette constitution a été remplacée par celle du 24 février 1922 (4) qui introduisit l'initiative populaire et augmenta le domaine du referendum. La procédure a été réglée par la loi du 3 mars 1922 (5).

1° *Initiative populaire.*

a) *Objet.* — L'initiative populaire peut avoir pour objet le vote, la modification ou l'abrogation d'une loi ordinaire ou constitutionnelle, à l'exception des lois de budget, de traitements et d'impôts (art. 10). Le Landtag peut également être dissous par referendum à la suite d'une initiative populaire, mais la demande ne peut être introduite qu'après la clôture de la première session du Landtag, ou si celle-ci se prolonge, six mois après son ouverture (art. 11).

b) *Procédure.* — La demande d'admission doit être présentée au ministre de l'Intérieur, accompagnée des signatures de 100 électeurs. L'initiative doit porter sur un projet de loi détaillé et motivé, à moins qu'il ne s'agisse de la dissolution du Landtag. Si le ministre prononce l'admission, il publie le texte du projet de loi et fixe les délais d'inscription qui doivent comprendre un mois, et ne peuvent com-

(1) Schaumburg-lippische Landesverordnungen, 1919, n° 11.

(2) Schaumburg-lippische Landesverordnungen, 1920, n° 48.

(3) Koellreuter, op. cit., page 412.

(4) Schaumburg-lippische Landesverordnungen, 1922, page 27.

(5) Schaumburg-lippische Landesverordnungen, 1922, page 73.

mencer à courir moins de deux semaines après le jour de la publication.

L'initiative populaire doit recueillir un cinquième des signatures pour être prise en considération, un tiers s'il s'agit de la dissolution du Landtag ou d'une loi constitutionnelle.

2° *Referendum.*

L'initiative referendum est inconnue en Schaumbourg-Lippe où le referendum peut porter sur une loi d'initiative populaire, sur une loi du Landtag qui n'a pas pas encore été promulguée ou sur la dissolution du Landtag.

a) *Loi d'initiative populaire.* — Une loi présentée par initiative populaire doit être soumise par le gouvernement au Landtag qui peut l'adopter ou la rejeter. En cas de rejet, le gouvernement doit ordonner un referendum dans les six semaines (art. 10).

La loi d'initiative populaire ne peut être votée par referendum que lorsque la majorité des électeurs a pris part au vote ; s'il s'agit d'une loi constitutionnelle, la loi ne peut être adoptée que si la majorité des électeurs se prononce pour son acceptation ; dans les autres cas, la loi n'a besoin de recueillir que la majorité des suffrages exprimés.

b) *Loi du Landtag non encore promulguée.* — Le gouvernement, dont les membres ne peuvent être députés, a pendant un mois, le droit de demander une deuxième délibération sur une loi votée par le Landtag. Il doit publier la loi ou la soumettre dans le mois au referendum, si le Landtag a voté à nouveau la loi à la majorité des deux tiers du nombre légal de députés. Si au contraire le Landtag n'a maintenu sa première décision qu'à la majorité non qualifiée, la loi doit être considérée comme rejetée, à moins que dans les deux mois, le Landtag n'ordonne un referendum (art. 44).

Les conditions de ratification par referendum d'une loi du Landtag sont les mêmes que pour une loi d'initiative populaire.

c) *Dissolution du Landtag.* — Le Landtag de Schaumbourg-Lippe comprend 15 membres, élus pour 4 ans ; il ne

peut être dissous que par referendum à la demande du ministère ou d'un tiers des électeurs. La dissolution est prononcée si la majorité des électeurs inscrits a pris part au vote et si la majorité des votants se prononce pour la dissolution ; les nouvelles élections doivent avoir lieu dans les 60 jours (art. 11).

Schaumbourg-Lippe est de beaucoup le plus petit des pays allemands, puisque sa population n'est que de 50.000 habitants ; le gouvernement du pays a eu à faire face, depuis la guerre, à une situation financière des plus critiques, dont il ne voyait pas d'autre issue que dans la réunion du petit territoire au puissant Etat dans lequel il est enclavé, la Prusse. Le Landtag élu le 23 avril 1922 semblait en majorité gagné à l'idée de l'union de la Prusse, mais les partisans de l'indépendance de Schaumbourg-Lippe décidèrent de l'empêcher de voter cette mesure, en demandant sa dissolution. La ligue des paysans et celle des artisans s'unirent en un « bloc de l'ordre de Schaumbourg-Lippe » et demandèrent, le 26 mars 1924, l'admission d'une initiative populaire sur la dissolution du Landtag. Le gouvernement admit le 7 avril 1924 (1) cette initiative et fixa les délais d'inscription du 15 mai au 14 juin 1924. Le tiers des signatures requis pour la prise en considération fut dépassé, 10.997 électeurs sur les 29.318 que compte le pays s'étant inscrits sur les listes (2). Le referendum fut fixé au 24 août 1924 (3). Les adversaires de la dissolution donnèrent à leurs électeurs la consigne de s'abstenir, la dissolution ne pouvant être prononcée que si la majorité des électeurs inscrits prenait part au vote. Sur 30.289 électeurs, 12.361 participèrent au referendum : il y avait 11.593 oui, 618 non, 150 bulletins nuls (4). La participation exigée n'étant pas atteinte, la dissolution ne pouvait être prononcée.

Deux ans plus tard, la question du rattachement du pays à la Prusse fit l'objet d'un plébiscite, ordonné par la loi

(1) Schaumb. Lipp. Landesanzeiger, 1924, n° 28 ; Thoma, op. cit., page 504 ; Hartwig, page 127.

(2) Schaumb. Lipp. Landesanzeiger, 1924, n° 47.

(3) Schaumb. Lipp. Landesanzeiger, 1924, n° 52, 16 juillet.

(4) Schaumb. Lipp. Landesanzeiger, 1924, n° 65, 3 septembre.

constitutionnelle du 11 mai 1926 (1). Le gouvernement avait été invité en mars à entamer des négociations avec le gouvernement prussien, et ces négociations ayant abouti à un accord, il s'agissait de faire décider par la population si elle voulait que le petit pays soit incorporé à la Prusse. Le plébiscite eut lieu le 6 juin 1926 et l'union à la Prusse fut rejetée par 11.293 voix contre 9.902 ; la participation n'avait pas dépassé 60 %. Le gouvernement, partisan de l'union, donna sa démission en déclarant que la population avait agi contre ses propres intérêts. Depuis, de nouvelles négociations ont eu lieu, mais le Landtag ne put ratifier le 24 février 1930, un traité prévoyant l'union à la Prusse pour le 1^{er} avril de la même année. Dix députés s'étant prononcés pour le traité, contre quatre opposants, la majorité des deux tiers requise pour les lois modifiant la constitution n'était pas obtenue.

(1) Schaumb. Lipp. Landesverordnungen, n° 13, 12 mai 1926.

(2) Schaumb. Lipp. Landesanzeiger, 1926, n° 40, 23 juin 1926.

CONCLUSION

La législation du referendum et de l'initiative populaire étant assez différente suivant les Etat allemands, il peut sembler difficile de prime abord, de formuler une opinion sur le succès, la valeur et l'utilité de ces institutions dans l'Allemagne d'après guerre. Il est cependant un criterium qui peut valoir pour tous les pays et toutes les constitutions : c'est le résultat obtenu pratiquement par l'initiative populaire et le referendum. On ne peut manquer de constater que ce résultat est singulièrement décevant, lorsque l'on voit que les trois douzaines d'initiatives populaires et de referendums, dont le Reich et les pays ont été le théâtre, n'ont pas abouti au vote d'une seule loi. Dans le Reich, où le peuple ne peut dissoudre le Reichstag, toutes les lois proposées par initiative populaire étaient vouées, par leur caractère radical, à un échec certain. Le referendum sur l'expropriation des princes a empêché le Reichstag de voter une loi qui aurait donné satisfaction aux pays ; la « loi d'interdiction des croiseurs et cuirassés » n'était qu'un bon tour joué par les communistes aux social-démocrates ; celle de libération, « contre la mise en esclavage du peuple allemand », n'était qu'une plaisanterie corsée de menaces de prison et destinée à servir de tremplin à une agitation politique.

Dans les pays, le résultat — si on peut employer ce mot — est non moins décevant : l'initiative populaire n'est qu'une arme entre les mains de la minorité, arme dont elle se sert pour causer des ennuis à la majorité, en entretenant

une agitation permanente autour d'entreprises sans espoir. Il n'est jamais question de loi — ou bien alors il s'agit de régler une querelle sur le prix des loyers ou les réparations locatives — mais presque toujours de la dissolution du Landtag, que l'on demande pour sauver une sous-préfecture, pour faire révoquer un inspecteur d'écoles ou pour renverser le gouvernement au pouvoir. Les questions de personne et les querelles de clocher jouent souvent un grand rôle dans ces initiatives, qui ne sont guère autre chose qu'un rassemblement et un exercice d'entraînement de l'opposition.

Il suffit pour s'en rendre compte de voir par qui sont introduites les initiatives populaires. Les partis moyens, les démocrates, le centre catholique n'y prennent jamais part ; les populistes rarement. Par contre, les communistes, les nationaux allemands, les racistes et les nationaux socialistes sont de presque toutes les campagnes de referendum, souvent unis d'ailleurs dans la plus étrange des coalitions. Devant un tel spectacle, le peuple allemand était nécessairement amené à considérer l'initiative et le referendum comme des instruments mis par la constitution à la disposition des partis extrémistes, pour qu'ils puissent manifester leur vitalité et organiser une agitation méthodique et permanente. Il ne pouvait par suite juger ces institutions sans un certain scepticisme, mêlé d'ironie et accompagné de railleries ; il ne lui était pas possible de les prendre vraiment au sérieux.

Le fait que les partis de referendum ne peuvent jamais réussir à rassembler, le jour du vote, la totalité de leurs effectifs (1) le montre de façon évidente.

Il ne faut pas s'étonner outre mesure de ce qu'une institution qui a donné en Suisse de bons résultats, n'ait conduit en Allemagne, qu'à une série d'échecs propres à décourager les plus fervents apôtres de la législation directe du peuple. Les causes de cette différence sont en effet multiples.

Un première cause vient de ce que « la constitution fédé-

(1) Le referendum sur l'expropriation des princes où la question étant aussi mal posée qu'il était possible, où certains votaient contre la propriété, d'autres contre la monarchie, d'autres enfin contre les deux institutions à la fois n'est qu'une exception.

rale suisse introduit la participation directe du peuple aux affaires publiques, avec le désir de le voir y participer, tandis que la constitution de Weimar ne le fait, semble-t-il, qu'à contre cœur et paraît jalouse des droits qu'elle confère au peuple (1). » Le professeur Bredt exprime la même pensée lorsqu'il écrit que « ce que la constitution de Weimar dit de l'initiative populaire est fort bien pensé au point de vue démocratique, mais n'est pas utilisable » (2). Ces appréciations peuvent s'appliquer aussi bien aux constitutions des pays qu'à l'œuvre de l'Assemblée nationale de Weimar. La législation de l'initiative populaire et du referendum reflète la pensée dominante des partis parvenus au pouvoir en 1918 : profiter et jouir du régime parlementaire pour lequel ils avaient si longtemps combattu (3), accumuler tous les obstacles pour que le nouveau souverain, le peuple, ne puisse troubler en rien l'absolutisme de son Parlement et ne puisse lui infliger aucune « capitis diminutio ».

Rien ne montre mieux le peu de cas que les constituants de 1918 faisaient de la législation directe, que le fait que, sur les dix-huit constitutions du Reich et des pays allemands, une seule, celle de Bade, a été soumise au peuple pour ratification. Il semble bien pourtant que s'il y a une loi qui doive être soumise au referendum, c'est bien la loi fondamentale qui sert de base à toute organisation de l'Etat, et M. Hempel a écrit très justement que « le premier et le plus important des referendums n'ayant pas eu lieu, l'introduction de la législation directe du peuple dans la constitution manque de base et de fondement ».

Une autre cause du mal dont souffre la législation directe en Allemagne, vient de ce que la constitution peut être modifiée sans que le peuple ait la possibilité d'intervenir et de manifester sa volonté. Le referendum constitutionnel obligatoire n'existe pas, à une exception près, dans le droit allemand, et pour peu qu'elle ait été votée à une certaine

(1) Jellinek. Handbuch der Politik, livre 3, page 14.

(2) Bredt. Volksbegehren. Preussische Jahrbücher, livre 220, page 14.

(3) Gmelin. Handbuch der Politik, livre 3, page 71.

(4) Hempel, op. cit., page 36.

majorité et ait été déclarée urgente, une loi supprimant l'initiative populaire et le referendum peut être promulguée sans que le peuple soit consulté. C'est là une supposition qui n'est pas appelée à rester seulement à l'état d'hypothèses, les lois votées par les Landtags de Hesse et d'Anhalt pour restreindre le droit de contrôle du peuple et pour empêcher des initiatives désagréables ou gênantes sont là pour le prouver.

La procédure adoptée pour l'initiative populaire et pour le referendum a contribué aussi pour une large part à l'échec de ces institutions. La procédure d'initiative est longue, très coûteuse et, pour employer le mot du Dr Hugenberg, qui peut en parler savamment, « inaccessible ». Le fait d'exiger des électeurs partisans d'une initiative qu'ils se rendent dans les salles de vote et s'inscrivent, au su et au vu de tout le monde, sur des listes qui ne sont pas tenues secrètes — qui même parfois sont publiées — rend l'inscription comparable à un véritable scrutin public et permet tous les abus, les pressions et les menaces qui caractérisent un scrutin de ce genre ; l'électeur qui réclame la prison ou la Haute Cour pour les puissants du jour, doit avoir une indépendance, un courage même qui ne sont pas l'apanage de la majorité. Ces inconvénients, ainsi que la perte de temps et d'argent, pourraient être évités si l'on remplaçait cette procédure critiquée de tous côtés, par la déclaration, faite par un ou plusieurs grands partis, de soutenir l'initiative populaire et de faire voter leurs adhérents pour le projet de loi soumis au referendum. Les chiffres de voix recueillis par ces partis aux élections précédentes permettraient de juger si ces partis représentent vraiment plus du dixième ou du vingtième des électeurs. Il est bien certain que la procédure d'initiative populaire est parfaitement inutile, lorsque le parti social-démocrate et le parti communiste ou, depuis ces dernières années, le parti national socialiste et le parti national allemand, soutiennent officiellement une initiative. La solide organisation des partis politiques en Allemagne permettrait ce qui serait peu réalisable dans d'autres pays.

La procédure d'admission, spécialement dans le Reich, mérite autant de critiques que la procédure d'inscription. L'absence de recours contre une décision du Ministre de

l'Intérieur rejetant la demande d'admission, est une des plus graves lacunes de toute la législation de l'initiative populaire. Le droit du peuple d'exprimer sa volonté et de réclamer une loi qu'il croit lui être profitable, ne dépend même plus dans ce cas du bon vouloir du Reichstag souverain, mais de l'interprétation plus ou moins extensive et de circonstance, que le ministre de l'Intérieur pourra donner à l'article 73 § 4 de la constitution. De telles dispositions paraîtraient incompréhensibles dans les constitutions des Etats fermement attachés au principe de la législation directe du peuple ; elles semblent toutes naturelles dans une constitution qui n'a introduit l'initiative et le referendum que pour sacrifier à un principe à la mode, et après avoir pris soin de les mettre en tutelle.

Ces mêmes caractéristiques se rencontrent dans la législation du referendum proprement dit. Les constituants n'ont accordé le droit d'ordonner un referendum qu'à des organes qui, manifestement, n'en useront pas. Le président du Reich, le plus favorisé de tous cependant, doit, pour décider une consultation populaire, obtenir la signature du chancelier, responsable devant le Reichstag, et qui refusera de se mettre en conflit avec une Assemblée qui tient son sort entre ses mains. Quant aux présidents d'Etat, ministres présidents et présidents du Sénat, ils savent que, s'ils se permettent d'en appeler au peuple d'une décision de leur parlement ou de demander sa dissolution, ils seront renversés à bref délai. Cela est si vrai qu'aucun gouvernement n'a jamais fait usage de son droit, exception faite des Sénats des villes hanséatiques, qui en usent d'ailleurs seulement après avoir été mis en minorité ou lorsqu'ils sont sûrs de l'être, c'est-à-dire lorsqu'ils n'ont plus rien à perdre.

Mais les constituants n'ont pas laissé inachevé leur système de défense contre la législation populaire. Ils ont veillé soigneusement à ce qu'une initiative populaire qui a franchi les barrières opposées à son essor par les interprétations du ministre, les déclarations d'urgence, les délais et les difficultés de l'inscription, se heurte en arrivant au stade du referendum, à des obstacles insurmontables. Ils sont arrivés aisément à ce but en exigeant, pour le succès d'un referendum, des conditions de participation et de majorité

absolument prohibitives et qui, à elles seules, suffiraient à assurer l'échec de la législation directe du peuple dans les pays les plus démocratiques. La constitution de Weimar, et celles d'un grand nombre de pays, exigent d'abord la participation de la majorité des électeurs, chaque fois qu'il s'agit d'une mesure rejetée par le parlement. Elles procurent ainsi aux adversaires du projet soumis au referendum un moyen commode d'en assurer l'échec en donnant la consigne d'abstention, ce qui leur permettra d'une part, de ne pas avoir à se mesurer avec les partisans du referendum, d'autre part, de transformer la masse ordinaire des abstentionnistes — de 25 à 35 % — en adversaires de la mesure soumise au peuple, enfin de faire du referendum un scrutin public, tout votant étant censé voter pour. Une mesure de ce genre ne pourra par suite être votée par referendum que si la majorité des électeurs inscrits veut son adoption et prend part au vote.

Quant aux constitutions qui exigent pour le succès d'une loi au referendum une majorité des deux tiers des électeurs inscrits, il est permis de penser qu'elles ont été votées par des constituants qui se croyaient obligés de sacrifier au goût du jour pour la législation directe, mais étaient bien résolus à n'en faire qu'un ornement et un décor. Si l'on constate que sur les 54 referendums dont la Suisse a été le théâtre de 1874 à 1915, deux seulement ont été votés à la majorité de 50 % des inscrits (1), tandis que la participation ne dépassait pas dans la plupart des cas 35 à 40 %, on se rend aisément compte des résultats négatifs que donnerait la législation allemande, même appliquée au pays d'élection du referendum, à la démocratie historique qu'est la Confédération helvétique.

L'Assemblée nationale de Weimar et les constituants des autres pays allemands, en faisant du referendum « le plus faible des adversaires dressés en face du parlementarisme », en proclamant la souveraineté du peuple, mais « en le condamnant au silence parce qu'ils lui octroient comme par

(1) Hempel, op. cit., page 75.

ironie un moyen d'expression intraduisible » (1), sont donc, pour une grande part, responsables de l'échec de la législation directe, échec qu'ils ont voulu et minutieusement préparé.

Mais, faut-il en conclure qu'une réforme de la législation suffirait à remédier à cet état de choses, et permettrait au peuple intervenant directement dans les affaires publiques de faire œuvre utile et créatrice? Il ne le semble pas, et une telle réforme n'aurait sans doute pas d'autres résultats que de faire planer sur les Landtags une menace perpétuelle de dissolution. Le peuple allemand ne s'est passionné jusqu'ici que pour des questions de parti, de personne ou de politique extérieure, qui n'ont rien à voir avec la législation directe. En aucun cas, il n'a pris l'initiative de présenter un texte de loi qui aurait eu à jouer un rôle efficace et durable dans la vie économique et sociale de la nation — l'agitation menée contre les princes, contre un cuirassé ou contre un accord international ne peuvent rentrer dans cette catégorie — ; il n'a pas davantage demandé de referendum sur les lois votées par son parlement, depuis que ce droit de contrôle lui a été accordé. On ne peut donc incriminer la législation seule de l'échec de mesures qui n'ont pas été demandées.

Sans reprendre le mot de Rittinghausen, et sans vouloir dire que le peuple allemand n'est pas encore mûr pour la législation directe, il est permis de se demander si cette institution correspond bien à son tempérament et à son caractère, et si elle trouvera jamais en Allemagne le terrain favorable à un développement comparable à celui qu'elle a pris en Suisse. Si le gouvernement direct du peuple a pu réussir dans ce pays, c'est que « la plus grande tranquillité et le sang-froid le plus remarquable sont les traits dominants du caractère, et qu'une égalité relative des conditions permet à l'esprit des citoyens de ne pas être hanté par des idées de réorganisation sociale et d'agitation révolutionnaire » (2). Ces

(1) Vermeil. La constitution de Weimar et la démocratie allemande, page 314.

(2) Signorel. Le referendum législatif, page 389.

caractères et ces qualités ne se retrouvent pas toujours dans le peuple allemand des années troublées de l'après-guerre, et tandis que le referendum suisse ne cherche qu'à mettre obstacle à une oppression gênante et à mettre fin à tout pouvoir dont l'autorité touche au despotisme, le referendum allemand — surtout dans les pays — n'est qu'un moyen de remplacer la tyrannie d'un parti par celle d'un autre parti. L'appel au peuple devient un instrument de combat dans la grande lutte qui oppose toujours les deux blocs, le bloc de Weimar et le bloc des droites, de quelque nom qu'ils se parent, lutte dans laquelle chacun des partis en présence cherche à se faire plébisciter pour chasser l'autre du pouvoir et s'y installer à sa place. On ne peut plus parler de referendum « qui porte sur les idées et sur les choses », mais de plébiscite », qui porte sur les hommes et sur les partis » (1).

Le fait que tout referendum allemand dégénère en plébiscite, l'expose, encore plus que le referendum suisse, à tous les inconvénients que signalait Hilty, lorsqu'il écrivait que « le referendum et ses résultats sont en butte à l'agitation populaire, à l'action du pouvoir ecclésiastique, à celle des sociétés, à l'influence de la presse qui parle le plus haut, enfin à la démagogie » (2). Cela aussi empêche d'apprécier si le referendum a fait en Allemagne « plus de mal que de bien » car, ne portant pas sur des textes de loi, il n'a été qu'une agitation stérile sans résultat d'aucune sorte, n'obtenant rien, n'empêchant rien.

Le peuple allemand tient-il encore, après ses expériences malheureuses, à l'initiative populaire et au referendum ? Ne préférerait-il pas, au contraire, avoir à sa tête un gouvernement fort, appuyé sur une représentation populaire, mais à l'abri de tous les remous et de toute l'agitation provoquée par le gouvernement direct ? C'est ce que les événements des années prochaines établiront, mais dès à présent, on peut

(1) Deschanel, cité par Curti, op. cit., page 39.

(2) Hilty. *Revue de droit international et de législation comparée*, 1892, tome 24, page 477.

dire que l'expérience a été jugée concluante par tous, et que, si on tolère provisoirement sa continuation, on ne donnera aucun nouveau terrain à son activité.

Le Président de la thèse,

Joseph BARTHELEMY.

Vu, Le Doyen,

Henri BERTHELEMY.

Vu et permis d'imprimer,

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLETY.

APPENDICE

LOI SUR LE REFERENDUM

*Loi du 27 juin 1921 (1), modifiée par la loi
du 31 décembre 1923 (2).*

Le Reichstag a voté la loi suivante, qui, avec l'assentiment du Reichsrat, est ici publiée :

Article premier. — Il y a lieu à referendum (*Volksentscheid*) :

1° Lorsque le Président du Reich a ordonné, dans le mois suivant le vote, un referendum sur une loi votée par le Reichstag (art. 73 § 1 de la constitution du Reich).

2° Lorsque la publication d'une loi du Reich a été ajournée à deux mois à la demande d'un tiers du Reichstag, si le referendum est proposé par un vingtième des électeurs, (art. 72 et 73 § 2 de la constitution du Reich).

3° Lorsqu'un dixième des électeurs a demandé le dépôt d'un projet de loi détaillé, si le projet ainsi présenté n'a pas

(1) Reichsgesetzblatt, 1921, I, page 790.

(2) Reichsgesetzblatt, 1924, I, page 4.

été accepté sans modification par le Reichstag (art. 73 § 3 de la constitution du Reich).

4° Lorsque le Président du Reich a ordonné un referendum sur un désaccord existant entre le Reichstag et le Reichsrat, au sujet d'une loi votée par le Reichstag (art. 74 § 3 de la constitution du Reich).

5° Lorsque le Reichstag a voté, malgré l'opposition du Reichsrat, une modification à la loi constitutionnelle, si, dans les deux semaines, le Reichsrat a demandé le referendum (art. 76 § 2 de la constitution du Reich).

Il ne peut y avoir lieu à referendum en vertu des paragraphes 2 et 3, sur la loi de budget, les lois d'impôts et de traitements (art. 74 § 3 de la constitution du Reich).

Article 2. — Si le Reichstag propose à la majorité des deux tiers la déposition du Président du Reich (art. 43 § 2) le plébiscite (*Volksabstimmung*) a lieu suivant les prescriptions applicables au referendum.

Article 3. — L'objet du referendum, dans le cas de l'article 1 § 3, est le projet présenté par l'initiative populaire et la loi qui en diffère votée par le Reichstag.

Si plusieurs projets ayant le même objet ont été présentés au Reichstag, et si ce dernier a voté l'un d'eux sans modifications, la loi du Reichstag doit être soumise au referendum avec les autres projets présentés.

Article 4. — Le gouvernement du Reich fixe la date du vote, qu'il publie, ainsi que l'objet du referendum et le modèle du bulletin de vote, dans le « *Reichsanzeiger* ». Les gouvernements des pays doivent assurer une publication suffisante.

Article 5. — Le jour du vote doit être un dimanche ou un jour de repos officiel.

Article 6. — Le vote est direct et secret. Chaque électeur a une voix.

Article 7. — A droit de vote, celui qui est électeur au Reichstag.

Les prescriptions de la loi électorale du Reich sur la sus-

pension du droit électoral et l'empêchement de son exercice sont applicables au droit de vote.

Article 8. — Les prescriptions de la loi électorale du Reich sur la formation des circonscriptions électorales et des bureaux d'élection, sur les listes électorales et les fichiers électoraux, ainsi que sur la revision et la rectification de ceux-ci sont applicables. Les appellations : circonscriptions électorales, directeur de l'élection, liste électorale, fichier électoral, sont remplacées par les appellations : circonscriptions de vote, directeur du vote, liste de vote et fichier de vote.

Article 9. — Les cercles (*Kreis*) électoraux pour le Reichstag valent comme cercles de vote.

Pour chaque cercle il est nommé un directeur du vote et un suppléant, et il est formé une commission de vote.

Les commissions de vote se composent du directeur du vote, président, et de quatre assesseurs pris parmi les électeurs. Les décisions sont prises à la majorité des voix.

Article 10. — Le dépouillement et l'établissement du résultat sont publics.

Article 11. — Ne peut voter que celui qui est inscrit dans une liste ou un fichier de vote, ou celui qui possède un certificat de voix.

Article 12. — Reçoit sur sa demande un certificat de voix :

1. — L'électeur qui est porté sur une liste ou un fichier de vote :

a) Si au jour du vote il est retenu hors de sa circonscription électorale, pendant les heures de vote, pour des motifs impérieux.

b) Si, après l'expiration du délai fixé pour la revision des listes ou fichiers de vote, il établit son domicile dans une autre circonscription.

c) Si une maladie physique ou une infirmité restreint sa liberté de mouvement et si, par la remise d'un certificat de

voix, il reçoit la possibilité d'aller voter dans un bureau de vote placé pour lui dans une situation plus favorable.

2. — L'électeur qui n'a pas été porté sur une liste de vote ou en a été rayé :

a) S'il établit qu'il a laissé passer, sans faute de sa part, le délai fixé pour obtenir la rectification de la liste ou du fichier de vote.

b) Si, en raison de la suspension de son droit électoral, il n'a pas été porté sur la liste ou en a été rayé, et si le motif de cette suspension a pris fin après l'expiration du délai fixé pour demander la rectification de la liste ou du fichier.

c) S'il était Allemand, habitant l'étranger, et s'il n'a fixé son domicile à l'intérieur du Reich qu'après l'expiration du délai fixé pour l'examen des listes et fichiers de vote.

Article 13. — Abrogé par l'article III de la loi du 31 décembre 1923.

Article 14. — Les électeurs ne peuvent voter que dans la circonscription où ils sont inscrits. Ceux qui sont en possession de certificats de voix peuvent voter dans une circonscription de leur choix.

Article 15. — On ne peut voter que par oui ou par non. Toute addition est interdite.

Article 16. — Le vote a lieu au moyen de bulletins placés dans des enveloppes timbrées officiellement.

Les gouvernements des pays fournissent des bulletins de vote de couleur blanche (ou blanchâtre) portant imprimé le texte publié dans le « *Reichsanzeiger* ». Ces bulletins doivent se trouver en nombre suffisant dans les salles de vote.

Article 17. — Les votants inscrivent sur le bulletin de vote le mot oui ou non, ou font une croix dans l'un des carrés préparés à cet effet, ou barrent l'un des mots oui ou non.

Les absents ne peuvent ni se faire représenter ni participer au vote.

Article 18. — Sont nuls, les bulletins :

1. — Qui n'ont pas été délivrés officiellement.
2. — Qui ne contiennent aucune inscription.
3. — Dont le contenu ne permet pas de connaître de façon certaine la volonté du votant.
4. — Qui en plus du mot oui ou non portent une autre mention.
5. — Qui, dans le cas de l'article premier § quatre, répondent aux deux questions posées par oui ou par non.
6. — Qui portent un signe distinctif.

Plusieurs bulletins mis dans la même enveloppe sont comptés pour une voix s'ils s'expriment tous dans le même sens, ou si un seul d'entre eux porte une inscription ; dans ce dernier cas les autres bulletins sont nuls.

Article 19. — Le bureau de vote décide, à la majorité des voix, de la validité des bulletins de vote. En cas de partage la voix du président est prépondérante.

Article 20. — Dans le cercle de vote, la commission de vote établit, en vue du résultat, le nombre de bulletins valablement donnés, le chiffre de ceux portant oui et celui de ceux portant non.

Le résultat général est établi par la commission électorale du Reich.

Article 21. — La majorité des suffrages valablement exprimés, décide.

Une décision (*Beschluss*) du Reichstag ne peut être abrogée par un referendum que si la majorité des électeurs inscrits a pris part au vote (article 75 de la constitution du Reich).

Une modification à la constitution votée par referendum sur initiative populaire doit, pour être acceptée, être approuvée par la majorité des électeurs inscrits, (article 76 § 1 de la constitution du Reich).

S'il y a égalité de voix pour l'acceptation et pour le rejet d'un projet, celui-ci doit être considéré comme rejeté. Si

deux questions se trouvent être acceptées par un même nombre de voix, le directeur des élections du Reich doit remettre la décision à un tirage au sort.

Article 22. — Le Tribunal de vérification des élections du Reichstag examine le résultat du vote, établi par la commission électorale du Reich.

Article 23. — Si le vote entier est déclaré nul, il y a lieu à un nouveau vote.

Article 24. — Si le vote est déclaré irrégulier dans quelques circonscriptions, le Tribunal de vérification des élections peut décider qu'il doit être recommencé dans ces circonscriptions. Le Ministre de l'Intérieur du Reich doit exécuter immédiatement cette décision.

S'il est établi de façon absolue, que, dans certaines circonscriptions, des entraves ont été apportées à la liberté de vote, le Ministre de l'Intérieur du Reich peut, à la demande de la commission de vote du cercle, et avec l'assentiment de la commission électorale du Reich, ordonner qu'il soit procédé à un nouveau vote dans ces circonscriptions.

La décision du Ministre du Reich est soumise lors de la procédure de vérification, à l'examen ultérieur du Tribunal de vérification des élections.

Le vote ne peut être recommencé plus de six semaines après le jour fixé pour le vote principal.

Lorsqu'il y a lieu de recommencer le vote, on emploie les mêmes listes et fichiers que pour le premier vote.

Article 25. — Le résultat du vote est publié par le Ministre de l'Intérieur du Reich dans le « *Reichsanzeiger* », après la fin de la procédure de vérification.

Article 26. — Les propositions et demandes faites en vertu de l'article 1 § 2 et 3, sont soumises à une procédure particulière d'admission et d'inscription.

Article 27. — La proposition d'admission doit être présentée par écrit au Ministre de l'Intérieur du Reich. Elle

doit être munie de cinq mille signatures d'électeurs. En outre, le droit électoral des signataires doit être établi par une attestation des autorités communales.

La production des signatures de cinq mille électeurs n'est pas nécessaire si la proposition d'admission est faite par la présidence d'une association comprenant cent mille membres électeurs.

Article 28. — Le referendum sur une loi dont la publication a été ajournée doit être proposé dans le délai de deux semaines à partir du jour où l'ajournement a été demandé au Reichstag.

Article 29. — Les propositions d'admission d'une initiative populaire en faveur d'un projet de loi détaillé, ne peuvent être renouvelées qu'après un délai d'une année.

Article 30. — Le Ministre de l'Intérieur du Reich examine si les prescriptions préalables des articles 27 à 29 ont été remplies. Il décide sur la proposition d'admission.

Article 31. — S'il est donné suite à la proposition d'admission, le Ministre de l'Intérieur du Reich publie dans le « *Reichsanzeiger* » le texte autorisé de la proposition. Il fixe, en outre, le début et l'expiration du délai d'inscription.

Ce délai commence au plus tôt deux semaines après la publication de l'admission ; il doit en principe comprendre quatorze jours.

Article 32. — Le texte de la proposition d'admission ne peut plus être modifié après sa publication ; mais la proposition peut être retirée en tout temps, jusqu'à l'expiration du délai d'inscription. La déclaration de retrait doit, pour être valable, être signée par la moitié des signataires de la proposition d'admission, ou être donnée par la direction du groupement qui a présenté la proposition.

Le Ministre de l'Intérieur du Reich peut interrompre à tout moment une procédure d'admission populaire qui a été abandonnée par les auteurs de la proposition eux-mêmes. Il doit l'interrompre si six mois se sont écoulés depuis

l'expiration du délai d'inscription, sans que la procédure d'inscription ait été achevée.

Article 33. — A le droit de s'inscrire sur les listes celui qui, au jour de l'inscription, est électeur au Reichstag.

Article 34. — Les autorités communales doivent donner aux ayants droit, pendant le temps d'inscription, la possibilité de s'inscrire eux-mêmes (*eigenhandig*) sur les listes réglementaires qui leur sont fournies par les auteurs de la proposition.

Si un électeur déclare qu'il ne peut écrire, sa signature est remplacée par l'inscription de cette déclaration.

Article 35. — L'inscription doit contenir :

1. — Le prénom, le nom, pour les femmes mariées ou ayant été mariées, leur nom de naissance.
2. — L'état, la profession ou le métier.
3. — La désignation du domicile.

Article 36. — Est autorisé à s'inscrire :

1. — Celui qui a été inscrit sur une liste électorale déjà close ou en cours, à moins qu'il n'ait perdu depuis lors son droit électoral, ou que ce dernier soit suspendu pendant la durée de l'inscription.
2. — Celui qui a un certificat d'inscription.

Article 37. — Les prescriptions des articles 12 et 13 sont applicables à la délivrance des certificats d'inscription. Il y a lieu également de délivrer un certificat d'inscription à l'électeur qui établit qu'il n'est devenu électeur que depuis la dernière élection, ou le dernier vote.

Article 38. — On peut faire opposition au refus d'admission de l'inscription ou au refus de délivrance d'un certificat d'inscription. Si l'autorité communale ne donne pas suite aussitôt à la réclamation, l'autorité d'inspection statue dans le délai d'une semaine.

Article 39. — Sont nulles les inscriptions :

1. — Qui ne font pas connaître de façon certaine l'identité de l'inscrit.

2. — Qui proviennent de personnes n'ayant pas le droit de s'inscrire.

3. — Qui ne sont pas faites sur les listes réglementaires d'inscriptions.

Article 40. — Après l'expiration du délai d'inscription, les autorités communales vérifient sur les listes d'inscription, si les signataires avaient le droit de s'inscrire au jour de l'inscription, s'ils avaient leur domicile ou leur résidence dans la commune ou s'ils ont remis un certificat d'inscription.

L'article 9 est applicable.

Article 41. — La commission de vote établit combien d'électeurs se sont prononcés valablement dans le cercle de vote pour la proposition ou la demande. Le résultat est communiqué au directeur des élections du Reich.

La commission électorale du Reich établit le résultat des inscriptions pour l'ensemble du Reich. Le résultat général est publié par le directeur des élections du Reich dans le « *Reichsanzeiger* » et il est communiqué au Ministre de l'Intérieur du Reich.

Article 42. — Le nombre des électeurs ayant droit de s'inscrire est déterminé par le chiffre, officiellement publié, des électeurs inscrits lors des dernières élections au Reichstag, de la dernière élection présidentielle ou du dernier referendum.

Article 43. — Il y a lieu de donner suite à la proposition de referendum d'après l'article 1 § 2, lorsqu'un vingtième des électeurs a donné des signatures valables pour qu'une loi dont la publication a été ajournée, soit soumise au referendum.

La demande formée en vertu de l'article 1 § 3, doit être prise en considération lorsqu'un dixième des électeurs a

donné des signatures valables pour qu'un projet de loi détaillé soit soumis au Reichstag.

Le gouvernement du Reich doit, dans le cas du § 1, faire procéder immédiatement à un referendum d'après l'art. 4, et, dans le cas du § 2, déposer le projet de loi demandé.

Article 44. — Les frais d'établissement des listes d'inscription et de leur envoi aux autorités communales sont à la charge de ceux qui introduisent la proposition. Pour la répartition des autres frais de la procédure d'admission et d'inscription, et des frais du referendum, ainsi que pour l'obligation d'assumer les charges honorifiques, les prescriptions correspondantes des lois du Reich sont applicable.

Article 45. — Le Ministre de l'Intérieur du Reich est chargé de prendre d'accord avec le Reichsrat, les mesures destinées à l'exécution de la présente loi.

Berlin, le 27 juin 1920.

Le Président du Reich,

EBERT.

Le Ministre de l'Intérieur du Reich,

Dr. GRADNAUER.

